

Les
Caisses d'Amortissements
de la
dette publique d'après guerre

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le lundi 6 décembre 1926 à 2 heures

PAR

RAYMOND LEVRAULT

Président : M. Gaston JÈZE

Suffragants { MM. ALLIX
AFTALION } *Professeurs*

PARIS

LIBRAIRIE MODERNE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ERNEST SAGOT & C^{ie}

19, RUE CUJAS ET RUE VICTOR-COUSIN, 10

—
1926



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Les
Caisses d'Amortissements
de la
dette publique d'après guerre

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le lundi 6 décembre 1926 à 2 heures

PAR

RAYMOND LEVRAULT

Président : M. Gaston JÈZE

Suffragants { MM. ALLIX
AFTALION } *Professeurs*

PARIS

LIBRAIRIE MODERNE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ERNEST SAGOT & C^{ie}

19, RUE CUJAS ET RUE VICTOR-COUSIN, 10

—
1926



Bibliographie

AMAGAT : *Les finances françaises sous l'Assemblée Nationale.*

AUDIFFRET (d') : *Système financier de la France.*

BOITTEAU : *Fortune publique et finances de la France.*

CALMON : *Histoire Parlementaire des Finances de la Restauration.*

— *Histoire Parlementaire des Finances de la Monarchie de Juillet.*

COLSON : *Cours d'Economie Politique.*

CUCHEVAL CLARIGNY : *Essai sur l'amortissement et sur les Emprunts d'Etat des Finances de la France de 1870 à 1891.*

FIEVÉE : *Histoire des sessions 1815, 1816-1817.*

GERMAIN MARTIN : *Les Finances publiques de la France et la fortune privée.*

GIDE : *Cours d'Economie politique.*

HARISTOY : *Finances d'après guerre et circonscription des fortunes.*

— *Inventaire de la situation financière de la France au début de la 63^e législature.*

JÈZE : *Théorie générale du crédit public.*

— *Théorie générale du budget.*

— *Technique du crédit public.*

— *La date du remboursement de la dette publique.*

- JOUBERT : *L'amortissement de la dette publique.*
LEROY-BEAULIEU (PAUL) : *Traité de la science financière.*
LÉON SAY : *Les Finances de la France sous la troisième République.*
MARION : *Histoire Financière de la France.*
MATHIEU-BODET : *Les finances françaises de 1870 à 1878.*
MENIER : *L'amortissement des dettes publiques.*
NEYMARK : *Les contribuables et la conversion de la Rente.*
NERVO (DE) : *Les finances de la France de 1852 à 1860.*
PIERSON : *Les revenus d'Etat.*
POINSARD : *Le Crédit public et les emprunts sous le Consulat et l'Empire.*
RICARDO : *Essai sur le système des dettes consolidées et sur l'amortissement.*
STOURM : *Les finances du Consulat.*
TRINQUAT : *De l'amortissement et des emprunts d'Etat (thèse).*
VUHRER : *Histoire de la dette publique en France.*
WAGNER : *Traité de la science des Finances.*
Action nationale.
Bulletin de la Société d'études et d'informations économiques.
Bulletin de statistique et de législation comparée.
Economiste Français.
Journal des Economistes (notamment mars 1925).
Revue Politique et Parlementaire.
Revue de science et de législation financières.

Les Caisses d'Amortissement de la Dette publique d'après guerre

CHAPITRE PREMIER

Les Précédents

Le remboursement de la dette publique par une caisse d'amortissement semble bien à l'heure actuelle être considéré, dans les milieux gouvernementaux et parlementaires, comme le seul moyen sérieux, pratique et efficace de liquidation de cette dette.

On a voulu y voir le remède à tous nos maux financiers. On a dit et répété, sur tous les tons et à tous les échos, que par une caisse d'amortissement et par une caisse d'amortissement seule, la France serait sauvée de la banqueroute et le franc restauré.

Il faut avouer du reste, que l'opinion publique a accepté cette thèse avec docilité, on pourrait même dire avec enthousiasme.

On ne doit pas s'en étonner. Ballotté des doubles décimes de M. Poincaré aux impôts rétroactifs de M. Loucheur, voyant l'arrivée de chaque sauveur immédiatement suivie d'une augmentation nouvelle du coût de la vie, le peuple français allait de déception en déception.

La confiance dans le législateur avait complètement disparu, l'espoir mis dans les ministres, qui s'étaient succédés au pouvoir, avait sombré dans la tourmente. Et les débats qui, tous les ans, se renouvelaient sur la meilleure manière d'assainir nos finances n'étaient, certes, pas faits pour relever le prestige des membres de nos deux assemblées.

On conçoit donc qu'une institution qui semblait avoir pour but principal d'enlever aux parlementaires une partie, si minime fût-elle, de leurs attributions financières devait être accueillie avec joie.

Pour les électeurs comme pour les élus, pour les gouvernants comme pour les gouvernés, la caisse d'amortissement devint donc une sorte de panacée capable de tout remettre en ordre sans retard et sans à-coups, sans souffrances, surtout, c'est-à-dire sans restrictions d'aucune sorte. Car, si tout le monde attend la restauration de nos finances, si chacun l'exige prompte et complète, personne ne veut accepter la grande pénitence qu'un de nos nombreux ministres des finances d'après guerre proclama nécessaire pour y parvenir.

Or, il était bien entendu, des prophètes du moins l'affirmaient dans des propositions de lois, en des termes qui ne permettaient pas le doute, qu'un miracle se produirait dès que la caisse d'amortissement commencerait à fonctionner.

On parlait de remboursements énormes obtenus avec

une dotation des plus minimes, avec des annuités minuscules. Les auteurs de ces projets étaient éloquentes, persuasifs, les chiffres alignés par eux l'étaient davantage encore.

C'était cette fois la souris qui devait accoucher de la montagne.

Personne ne voulait se souvenir qu'autrefois, au cours des XVIII^e et XIX^e siècles, des essais avaient déjà été tentés en Angleterre, aux Etats Unis, en France, ailleurs encore, et partout avec un égal insuccès.

Pour ne parler que de la France, on peut dire qu'il n'y a pas eu moins d'une douzaine de tentatives de remboursement de la dette publique par une caisse d'amortissement : quatre sous l'ancien régime, le reste depuis la Révolution.

La première de ces tentatives est de 1722, lorsque, sous l'inspiration de Paris-Duvernay, on créa la Caisse des remboursements alimentée par les revenus de différents impôts et par le produit de la vente d'offices. Elle devait en très peu de temps rembourser la dette publique.

Or, elle ne remboursa rien.

En 1749, le contrôleur général Machault voulut à son tour opérer le remboursement de la dette. Il créa à cet effet une caisse générale des amortissements, distincte du Trésor royal, c'est-à-dire indépendante du pouvoir comme les caisses de nos projets actuels sont indépendantes du Gouvernement, du Parlement et du Trésor public.

« La Caisse d'amortissement, dit M. Marion, fonctionna régulièrement, mais sans efficacité, étant surchargée dès le début de services étrangers à ce qui aurait dû être sa seule fonction : le remboursement du capital des emprunts ¹. »

On verra que c'est là justement un des vices des projets élaborés par nos députés et nos sénateurs.

La caisse d'amortissement de M. de Machault était chargée de payer les intérêts de divers emprunts et de diverses loteries. Il ne restait donc rien ou presque rien pour amortir. Bien plus, pendant que l'on amortissait on empruntait. Il en résulta un accroissement de la dette publique.

En 1761, nouvelle tentative, le contrôleur général des finances L'Averdy crée deux caisses, toujours indépendantes du Trésor royal : la caisse des arrérages et la caisse des amortissements. L'époque était troublée financièrement parlant, on était réduit aux emprunts ; le déficit, en 1767, atteignait 45.718.000 francs, il existait un arriéré de 38 à 40 millions rien que sur les pensions. Vouloir amortir dans ces conditions était au moins téméraire.

La situation empira, les emprunts dépassèrent et de beaucoup les remboursements. Durant l'existence éphémère de la caisse d'amortissement, de 1766 à 1770, les remboursements se montèrent à environ 77 millions, mais les emprunts, de leur côté, dépassèrent 120 millions.

¹ *Histoire Financière de la France*, t. I.

Aucune année, constate M. Marion, ne pouvait se passer sans un fort appel aux ressources extraordinaires.

Ces échecs répétés auraient dû donner à réfléchir aux directeurs de nos finances. Il n'en fut rien. Séduit par les théories du Docteur Price sur l'amortissement par le jeu des intérêts composés, M. de Calonne créa, en 1784, une caisse d'amortissement fonctionnant d'après le système à la mode.

On affichait la prétention d'amortir, en un quart de siècle, grâce au jeu des intérêts composés, la totalité de la dette constituée ainsi que 481 millions de la dette remboursable.

Et comme il y avait, de même qu'aujourd'hui, une grande crise de confiance, le roi prenait l'engagement solennel de ne jamais, même en temps de guerre, détourner les fonds affectés à la caisse pour aucun autre usage.

L'histoire financière, comme l'histoire politique est un perpétuel recommencement. Ce qui se passa au XVIII^e siècle se renouvelle au XX^e. Les engagements solennels de Louis XVI nous les retrouvons dans les engagements solennels de tous nos ministres des finances.

Mais que valent pareils engagements même si ceux qui les prennent ont la ferme intention de les tenir. Les événements ne sont-ils pas presque toujours plus forts que les hommes.

Les résultats de la caisse d'amortissement de Calonne furent déplorables. On amortit un peu, on emprunta beau-

coup et un arrêt du 16 août 1788 suspendit pour un an le fonctionnement de la caisse.

Un an après, c'était l'effondrement de l'ancien régime, c'était la Révolution.

Il faut maintenant franchir un espace de douze ans pour retrouver, en l'an XIII, une caisse d'amortissement.

Elle fut surtout fondée pour garantir le paiement à l'échéance des obligations souscrites au Trésor par les receveurs généraux. Appelée d'abord caisse de garantie et d'amortissement, puis, en l'an IX, caisse d'amortissement, elle était distincte et séparée de la Trésorerie nationale.

Cette caisse s'occupa fort peu d'amortissement.

« La caisse, dit René Stourm, employait en achats de rentes tous les fonds de sa fortune propre, tous ceux même qu'elle détenait à titre de gérante. Une fois ces rentes rachetées, elles les emmagasinait sans les annuler...

» Dans quel but ? Dans le but d'amortir ? Il n'en saurait être question. Jamais l'amortissement n'a consisté à garder par devers soi des rentes pour continuer à jouir de leurs arrérages et les revendre au besoin. C'était uniquement afin de soutenir les cours du marché ¹. »

On ne sera donc pas étonné de constater que les opérations de remboursement furent à peu près nulles. En effet, sous le Consulat et l'Empire la dette ne cesse de s'accroître, les déficits budgétaires deviennent énormes.

¹ *Les Finances du Consulat.*

La caisse d'amortissement sert à tout sauf à amortir, on l'emploie surtout pour des campagnes de Bourse, pour couvrir les déficits budgétaires et pour solder les dépenses de guerre.

Enfin, nous arrivons à la caisse d'amortissement fondée en 1816. C'est elle qui inspira le projet Doumer-Chéron et presque tous les projets qui suivirent. C'est elle que M. Caillaux, dans son projet, parlait de faire revivre. C'est le modèle de la caisse d'amortissement fonctionnant d'après les idées du Docteur Price, c'est-à-dire par le jeu des intérêts composés.

Comme le fait remarquer le Professeur Jèze, « cette caisse fut créée au moment même où l'inutilité et le danger de ce système d'amortissement avaient été démontrés par le professeur anglais Robert Hamilton. Ce qui est encore plus curieux, c'est qu'on invoqua les magnifiques résultats obtenus en Angleterre, alors qu'on constatait Outre Manche, l'échec complet du système ».

La caisse d'amortissement recevait une dotation d'abord fixée à 20 millions puis portée à 40 millions en 1917. Son autonomie et sa séparation du Trésor public étaient soigneusement organisées.

Cependant les résultats furent loin de correspondre à l'espérance insensée que le Ministre des finances Corvetto, avait mise en la création de cette nouvelle caisse qui, après des fortunes diverses, et des modifications nombreuses, disparut à l'avènement de la troisième République.

De 1816 à 1871 on avait amorti en capital pour 1.786.799.499 francs, mais on avait émis, également en capital pour 6.745.166.385 ¹.

CHAPITRE II

Le Projet Doumer ²

On pouvait croire après ces échecs répétés que l'idée du remboursement de la dette par une caisse d'amortissement était définitivement condamnée.

Le professeur Jèze écrivait en 1911 ³ :

« L'expérience de la caisse d'amortissement a fini par ouvrir les yeux des hommes d'Etat français sur les dangers du système de Price. La France y a renoncé pour adopter la méthode de l'amortissement au moyen des excédents de recettes inscrits au budget.

» C'est M. Thiers qui en est le promoteur en France. Il n'y a d'amortissement réel, disait-il, que celui qui provient des excédents de recettes. Or, il n'y a qu'un moyen de se procurer des recettes effectives : l'impôt. »

¹ JÈZE, *Cours élémentaire de science des finances*, 1^{re} édition, page 575.

² *Documents parlementaires*, Sénat, 2 juin 1920 ; annexe n° 101.

³ JÈZE, *Cours élémentaire de science des finances*, 4^e édition, pages 575 et 576.

Et encore :

« Les finances se rallient de plus en plus aux idées exprimées par R. Hamilton et par la commission anglaise de 1828 : il ne faut amortir qu'avec des excédents de recettes, mais il faut dresser les budgets de manière à avoir des ressources pour l'amortissement. »

Depuis lors, la guerre est venue et, avec elle, une politique d'expédients telle que le même professeur a pu ajouter :

« La France n'a pas connu, pendant la guerre et depuis la guerre, un seul financier. Il n'y a eu que des empiriques. *Ceux-ci ont usé et abusé du crédit public sous toutes ses formes, dans les pires conditions, jusqu'à épuisement.* Ils n'ont renoncé au crédit public que lorsque les prêteurs ont refusé leur argent, lorsqu'aucune promesse, aucun avantage pécuniaire, aucun privilège fiscal n'ont pu les décider à apporter leurs capitaux. Les gouvernants ont ruiné le crédit public par les agissements les plus répréhensibles. Ils ont fini par inspirer au pays une défiance telle que les titres d'emprunts publics autrefois si recherchés, sont tombés dans un grand discrédit et que actuellement (1926), les contribuables refusent de verser des impôts pour l'amortissement de la dette, à moins que le produit de ces impôts ne soit soustrait à leur gestion et confié à un organe indépendant (caisse d'amortissement)¹. »

¹ *Cours de finances publiques*, 1926, page 291.

Sévère, mais juste. La défiance est, en effet, telle aujourd'hui, qu'elle semble avoir gagné les gouvernants et les parlementaires eux-mêmes. Ils se sentent si peu sûrs d'eux qu'ils multiplient les projets de loi établissant une caisse d'amortissement et qu'ils multiplient aussi dans ces projets de loi les barrières qui doivent les séparer de la caisse et de ce qu'elle renfermera. C'est ainsi qu'un député a pu soutenir à la Chambre qu'aucun parlementaire ne devrait faire partie du Conseil d'administration de la caisse d'amortissement.

L'intégrité des membres de ces assemblées n'est pas en cause, disait-il, mais pour avoir l'assurance de l'impartialité la plus complète, il est nécessaire qu'aucune influence politique ne s'exerce lors de la nomination des membres du conseil d'administration. *C'est le seul moyen d'assurer l'indépendance absolue de ce conseil.*

L'indépendance absolue de la caisse d'amortissement, telle est la principale préoccupation de tous les auteurs des projets que nous allons avoir à étudier.

C'est en 1920, le 27 avril, que l'on voit surgir la première proposition de loi concernant une caisse d'amortissement. Elle est l'œuvre d'un groupe de sénateurs parmi lesquels nous relevons les noms de MM. Doumer, Clémentel et Chéron, pour ne citer que les plus connus.

Cette proposition, nettement orientée vers le système du docteur Price, c'est-à-dire vers le système de l'amortissement par le jeu des intérêts composés est intéressante à plus d'un titre.

D'abord, elle est la première ; ensuite, elle émane de personnages politiques qui passent pour avoir une connaissance approfondie de la science financière, dont plusieurs ont été ministres des finances ou sont en passe de le devenir, dont l'un, M. Chéron, est rapporteur général du budget au Sénat.

Enfin, elle est carrément apparentée, et s'en glorifie, à la caisse d'amortissement de 1816, de laquelle ses auteurs se sont évertués à faire l'éloge.

Cette admiration, sans réserves, du système de 1816, constitue, en effet, une des caractéristiques de cette proposition de loi. M. Doumer et ses co-signataires veulent nous persuader que la caisse de M. Corvetto, qu'ils attribuent, du reste, au baron Louis, a donné des résultats merveilleux et qu'en faisant revivre cette caisse, comme dira plus tard M. Caillaux, nous obtiendrons très vite des résultats plus merveilleux encore.

Après avoir constaté l'énormité de notre dette publique, après avoir expliqué qu'elle sera plus faible ou plus forte suivant que la valeur de la monnaie sera plus ou moins voisine de la normale au moment de la liquidation de cette dette, M. Doumer examine longuement les différents systèmes d'amortissement.

Il repousse, tout d'abord, l'amortissement normal par ressources budgétaires.

« L'amortissement d'une dette, explique-t-il, étant, en somme le remboursement de cette dette, il semble qu'il n'y a qu'à augmenter le plus possible le produit des im-

pôts, à comprimer énergiquement les dépenses et à consacrer l'excédent de recettes ainsi obtenu à rembourser la dette.

» Ce système trop simple ne serait que d'une efficacité insuffisante et probablement éphémère dans les circonstances actuelles, en raison de l'énormité de la dette à amortir, en raison aussi de ce que les budgets français sont établis de telle manière qu'ils se soldent souvent en déficit. Compter uniquement sur les excédents de recettes pour amortir serait une illusion. »

Il y a là une pure hérésie financière. Quoi qu'on dise et quoi qu'on fasse, de quelque façon qu'on se tourne, si l'on veut amortir il faudra trouver de l'argent pour le faire. Or, il n'y a pas pour un Etat de multiples moyens de se procurer l'argent qui lui est nécessaire. Il n'y en a que deux : l'impôt ou l'emprunt, ou, plutôt, il n'y en a qu'un seul : l'impôt ; car l'emprunt conduit finalement et inévitablement à l'impôt.

Le système que les auteurs de la proposition de loi rejettent, qu'ils considèrent comme étant d'une efficacité insuffisante et probablement éphémère dans les circonstances actuelles est cependant le seul système sincère, le seul qui soit franc, loyal et honorable pour reprendre l'expression du professeur Jèze. Le seul aussi qui soit réellement efficace.

Si les budgets français sont établis d'une mauvaise manière, ce n'est pas une raison suffisante pour rejeter un système sous le prétexte qu'il est trop simple. Il n'y

a qu'à les établir de la bonne manière, de la manière qui supprimera le déficit. Ce sera bien moins compliqué et plus sûr que de recourir à d'autres systèmes dont le moins qu'on puisse dire c'est qu'ils sont inopérants.

Quant à la phrase finale du deuxième paragraphe cité plus haut, elle tendrait à prouver que les auteurs de la proposition de loi sont en complet désaccord avec tous les théoriciens de la science des finances sur la meilleure manière d'éteindre la dette publique.

Compter uniquement sur les excédents de recettes pour amortir serait une illusion, assurent-ils.

Sur quoi, alors, peuvent-ils bien compter pour amortir la dette? Il est regrettable qu'ils n'aient pas cru utile de nous l'apprendre.

Ils énumèrent ensuite, mais pour les rejeter également, les procédés financiers techniques d'amortissement que sont les amortissements par annuités.

Non pas qu'ils en contestent les avantages! Ils se plaisent au contraire à les énumérer.

« L'amortissement par annuités a, pour les Etats, l'avantage d'être obligatoire, de ne pas constituer un simple engagement de l'Etat vis-à-vis de lui-même, mais un engagement vis-à-vis d'un tiers qui a des droits et qui peut les revendiquer au besoin. »

Mais après cette exposition ils s'étendent complaisamment sur les désavantages du système qui d'après eux l'emportent et de beaucoup sur les avantages :

« Il a le désavantage d'être excessivement lent, car

pour amortir de cette manière une dette très importante en un nombre d'années pas trop grand, il faut inscrire aux budgets des annuités tellement lourdes qu'il serait presque impossible d'en couvrir la charge au moyen de l'impôt.

» C'est, de plus, un système cher, quand le taux de l'intérêt est élevé au moment de l'emprunt. C'est enfin un mode de remboursement qui a le très grave inconvénient de ne pas permettre les conversions et c'est là son plus grand défaut pour les emprunts importants... »

Arrêtons-nous là.

Donc l'amortissement par annuités a trois défauts :

1° il est lent ;

2° il est lourd ;

3° il ne permet pas les conversions.

On répondra plus tard aux deux premiers reproches : celui d'être lent, celui d'être lourd.

Quant au troisième, il constitue une grosse erreur.

Où donc les auteurs de la proposition de loi ont-ils vu qu'on ne pouvait convertir un emprunt amortissable par annuités ? Pour avoir le droit de le faire il suffit d'une clause expresse insérée dans le contrat d'emprunt et cela même pour les emprunts à lots.

Rien n'empêche, comme dit le professeur Jèze, un Etat, au moment de l'emprunt, d'inscrire dans le contrat une stipulation formelle autorisant la conversion et le remboursement anticipé, au gré de l'Etat emprunteur. Il convient donc de recommander l'insertion, *dans tous*

les contrats d'emprunt amortissable, d'une double clause : clause de convertibilité, clause de remboursement anticipé de la totalité ou d'une partie des titres. Elles doivent devenir, pour tous les pays à finances bien gérées, des clauses de styles ¹.

On pourra objecter que pour la dette actuelle, celle dont nous devons poursuivre l'amortissement, nous nous trouvons justement en présence de contrats n'ayant prévu ni la convertibilité, ni le remboursement anticipé.

La question de savoir si dans ce cas la conversion est juridiquement possible est très discutée et devant les thèses en présence l'hésitation est permise. Il semble bien qu'il ne soit pas très équitable de la part de l'Etat de modifier un contrat par décision unilatérale ; il semble surtout que cette façon d'agir ne lui serait pas très profitable. Mais, sans prendre parti dans une controverse où se heurtent les opinions des plus grands juristes et la jurisprudence des cours et tribunaux du monde entier, il est bon de faire remarquer que notre proposition de loi ne s'embarrasse pas de pareilles distinctions. Elle pose, en principe, que l'emprunt remboursable ne permet pas les conversions. C'est là son plus grand défaut, ajoutée-elle même.

Or, ce n'est là son plus grand défaut que si l'emprunt est conclu par des gouvernants incapables ou imprévoyants.

¹ *Cours de finances publiques*, 1925, p. 171.

Le terrain déblayé par le rejet de ces différents systèmes, le projet en arrive à ce que ses auteurs appellent le véritable amortissement, c'est-à-dire au système d'amortissement basé sur le jeu des intérêts composés.

« Pour amortir une dette de 200 milliards dans le délai de cinquante années, il n'y a que deux moyens, lit-on :

» 1° Augmenter les impôts de manière que les recettes arrivent à produire, d'une manière certaine une somme annuelle supérieure de 4 milliards aux dépenses pendant cinquante années. C'est le système anglais ; c'est le plus simple ; mais c'est celui qui a le moins de chances d'être appliqué en France. Le Parlement ne consentira jamais à voter des impôts suffisants pour gager toutes les dépenses permanentes nécessaires et pour obtenir un excédent de recettes certain de quatre milliards. Il aurait raison, du reste, de le refuser. Ce serait une charge réellement trop lourde pour la génération actuelle dans l'état économique où elle se trouve.

» 2° En second lieu, on peut revenir au vieux système d'amortissement, à celui que M. Léon Say appelait lui-même le véritable amortissement et qu'il définissait ainsi :

» L'extinction d'une dette par des remboursements graduels dont les espèces sont fournies, d'abord, dans une certaine proportion par une dotation calculée d'après le nombre d'années après l'expiration desquelles on veut être libéré et, ensuite, pour le surplus, dans une proportion qui s'accroît de plus en plus, par les intérêts restés

sans emploi, au fur et à mesure des remboursements partiels et successifs opérés sur le capital.

» C'est, en somme, le système d'amortissement basé sur le jeu des intérêts composés. On peut constater par le calcul qu'un très petit capital placé annuellement produit, au bout d'un certain nombre d'années, par ce jeu d'intérêts, une somme considérable. »

Et d'un tableau qui suit cet exposé, il ressort que pour amortir une dette de 200 milliards, il suffirait d'une subvention annuelle d'un milliard pendant 35 ans au taux de 5.60 pour cent ; pendant 39 ans au taux de 5 pour cent ; pendant 49 ans au taux de 4 pour cent et pendant 65 ans au taux de 3 pour cent.

C'est la théorie, mais malheureusement il y a la pratique et cette pratique se trouve être, comme par hasard, la malheureuse caisse de 1816, la caisse qui a fonctionné de 1816 à 1871 et dont M. Léon Say résumait ainsi l'expérience :

« Pendant la période de temps que les caisses d'amortissement ont duré l'Etat a acheté des rentes sur le pied de 20 fr. 345 pour un franc de rente, et en a vendu sur le pied de 19 fr. 362. Pour chaque franc de rente achetée et revendue, l'Etat a donc perdu 0 fr. 983. En se plaçant à ce point de vue on peut évaluer à plus de 86 millions de francs en capital la perte que les caisses d'amortissement ont fait faire au Trésor depuis 1816. »

Il semble bien difficile après avoir lu cette mise au point de classer M. Léon Say parmi les admirateurs de la

caisse de M. Corvetto. Il semble bien difficile aussi contre l'opinion de tant d'hommes compétents et après des résultats si mauvais de nous offrir en exemple cette caisse d'amortissement et de vouloir la ressusciter.

Tel est cependant le but des auteurs de la proposition de loi de 1920.

Après avoir passé rapidement, très rapidement, trop rapidement sur les défauts du système, après s'être efforcés de les pallier, de leur trouver des excuses, après avoir affirmé qu'on pouvait les supprimer et qu'on les supprimerait d'autant plus facilement qu'ils étaient plus connus, ils continuent :

« Si la caisse d'amortissement a donné lieu aux critiques qu'il a paru bon de reproduire tout d'abord, elle présente des avantages certains et que personne n'a jamais pu contester.

» En premier lieu, il faut placer, parmi ces avantages, la fermeté persistante et croissante des cours des rentes sur les marchés. Dans les conditions actuelles, la création de cet organe d'amortissement améliorerait tout de suite notre crédit et la caisse d'amortissement aurait, dès le début de son fonctionnement, des ressources suffisantes pour soutenir et relever les cours des rentes. Quelle aide précieuse pour le ministre des finances appelé à émettre encore des emprunts de consolidation et quelles facilités nouvelles pour le placement de ces emprunts. »

Et plus loin :

« Malgré la masse énorme des rentes déjà émises, mal-

gré les rentes à émettre, il est indubitable qu'avec le jeu normal de la caisse d'amortissement, les cours ne tarderaient pas à s'élever et même à se rapprocher du pair comme cela s'est produit une première fois entre 1816 et 1825 où le 5 pour cent est passé de 57 fr. 35 à 103 fr. 25. »

Il est bien entendu qu'après un pareil exposé la proposition ne peut conclure qu'à la résurrection de cette caisse merveilleuse. Elle n'y manque pas.

« Il résulte de l'exposé rapide qui vient d'être fait des différents systèmes d'amortissement :

» 1° qu'il n'y en a qu'un qui puisse donner des résultats suffisamment importants pour permettre à la France de se délivrer, dans un délai normal, de la charge écrasante des arrérages de sa dette de guerre : c'est la reconstitution de la caisse d'amortissement sur les mêmes bases qu'en 1816.

» 2° que malgré les critiques dont le système a été l'objet de la part d'un certain nombre d'économistes, malgré même les désillusions éprouvées à la suite de la première expérience qui en a été faite en France, où la persévérance a manqué, sa remise en état de fonctionnement présenterait tellement d'avantages sérieux pour nos finances, qu'il ne semble vraiment y avoir aucune bonne raison pour ne pas demander tout de suite aux Chambres sa reconstitution. »

Il y avait, au contraire, une foule de bonnes raisons.

Tout d'abord les échecs retentissants en tous temps et

en tous lieux des tentatives d'amortissement par une caisse d'amortissement et par le jeu des intérêts composés lâché par l'Angleterre. Lâché par les Etats Unis, abandonné par la France du XIX^e siècle, le système peut-il être sérieusement pris en considération et remis sur pied par la France du siècle suivant ?

Mais il y a une raison bien meilleure encore, c'est qu'un fond d'amortissement fonctionnant à intérêts composés ne peut pas mathématiquement produire d'autres résultats que ceux de l'amortissement par annuité constante qui est la seule alternative, si toutes les conditions sont égales.

Voici ce que dit à ce sujet le professeur Jèze ¹ :

« Une observation *capitale* doit être faite. L'amortissement par annuité constante est le procédé dans lequel une annuité fixe est consacrée, chaque année, au service de la dette (intérêts et amortissement) : la portion de l'annuité, afférente aux intérêts, va en *décroissant*, et la portion afférente à l'amortissement va *croissant*.

» Ce procédé est le seul dans lequel se trouvent réunies toutes les conditions de fonctionnement d'un fonds d'amortissement à intérêts composés. Puisque, pour la comparaison, *toutes choses doivent être égales d'ailleurs*, il faut comparer ces deux procédés, et non pas le procédé de l'amortissement par fonds d'amortissement avec un autre procédé où *les choses ne seraient pas égales*.

¹ *Cours de finances publiques*, 1925, p. 207.

» Ceci posé, il y a identité de résultats des deux procédés quant au *temps* requis pour l'amortissement et quant aux *sommes nécessaires pour l'amortissement*.

» Dès lors, le fonds d'amortissement se réduit, *mathématiquement à une forme de comptabilité*. C'est *uniquement une façon de tenir les écritures du Trésor*. Ou bien on tient un *compte séparé de l'amortissement* : c'est le fonds d'amortissement (*sinking fund*), ou bien le service de l'amortissement fait partie de *l'ensemble des opérations budgétaires* : c'est l'amortissement par annuité constante.

» Il faut insister sur cette démonstration qui dissipe complètement *l'illusion du miracle mathématique*, sur lequel repose le système du fonds d'amortissement. »

Et le professeur illustre son explication de l'exemple suivant :

« Pierre doit 10.000 fr. à 5 pour cent. Il peut consacrer, chaque année 1000 fr. aux intérêts et à l'amortissement de la dette. Quelle est, pour lui, la solution la plus avantageuse et la plus rapide ?

» Vaut-il mieux, pour Pierre débiteur, qu'il verse, chaque année à son créancier 500 fr. d'intérêt, et qu'il mette, *lui-même*, de côté chaque année, 500 fr. qu'il placera *lui-même* et fera fructifier *lui-même* à intérêts composés de façon à reconstituer *lui-même* le capital 10.000 qu'il versera alors d'un coup à son créancier ?

» S'il agit ainsi, le débiteur emploie le procédé du

fonds d'amortissement à intérêts composés, le *sinking fund*.

» Ou bien est-il plus avantageux, pour Pierre débiteur, qu'il verse, chaque année, à son créancier une somme globale de 1000 pour les *intérêts et le capital*, en laissant au *créancier* le soin de mettre de côté chaque année, sur les 1000 versés, la partie afférente au remboursement du capital, de faire fructifier lui-même les sommes et de reconstituer lui-même le capital prêté?

» Il est évident que mathématiquement le résultat ne peut être que le même. »

Voilà déjà une illusion qui s'envole, il n'y a pas qu'un seul système d'amortissement qui puisse donner des résultats suffisamment importants pour permettre à la France de se délivrer dans un délai normal de la charge écrasante des arrérages de sa dette de guerre. Il y en a au moins deux et des deux c'est celui qui n'est pas la caisse d'amortissement qui coûtera le moins cher, car il ne nécessitera pas l'organisation compliquée et coûteuse que traîne à sa suite une institution de ce genre.

L'erreur des disciples du M^e Price est l'erreur de leur maître. Dans le compte de ce qui sera la charge des contribuables, ils mettent la seule dotation annuelle et se refusent à y ajouter les arrérages de la partie rachetée de la dette. Cependant ce sont bien aussi les contribuables qui les paieront ces arrérages versés au fonds d'amortissement.

Donc voici un premier point acquis à l'encontre des

rédacteurs du projet : le remboursement d'une dette par fonds d'amortissement à intérêts composés ou par annuité constante se fera dans le même temps toutes choses étant égales.

Mais alors, pourquoi ressusciter une caisse d'amortissement qui a fourni une si déplorable carrière ?

« Cependant, répondent les auteurs de la proposition, le jeu régulier des opérations de la caisse d'amortissement, joint au calme des premières années de la Restauration, amena rapidement la hausse du cours des rentes. De 57 fr. 35 en 1816 les cours s'élevèrent à 64 fr. 85 en 1817, à 100 fr. 25 en 1824 et à 103 fr. 07 dans les premiers mois de 1825. »

De là à déclarer que la caisse d'amortissement a été un des facteurs importants du relèvement du crédit de la France, il n'y a qu'un pas bientôt franchi.

A la vérité la caisse d'amortissement a produit un effet psychologique, rien de plus. C'est ce que fait encore remarquer le professeur Jèze ¹ lorsqu'il écrit :

« Le procédé choisi pour l'amortissement fut très défectueux et le moment n'était pas favorable pour amortir (déficits chroniques). Mais le public avait un tel besoin d'être rassuré sur ses placements en fonds publics, il avait une telle confiance dans le procédé de l'amortissement par le jeu des intérêts composés, que, à cette période de notre histoire, à cette époque d'ignorance générale

¹ *Cours de finances publiques*, 1925, p. 289.

et d'illusions financières, la caisse d'amortissement produisit, à cet égard, un effet favorable. C'est un effet psychologique : c'est d'ailleurs le seul que l'on puisse inscrire à l'actif de cette institution. »

Mais il y a le revers de la médaille. C'est que l'amortissement se fit dans des conditions très onéreuses.

De même qu'autrefois Pitt en Angleterre, les ministres de la Restauration, hypnotisés par le système Price et les effets miraculeux qu'on en attendait, émirent leurs emprunts au dessus du pair et à des taux d'intérêts élevés. On émet de la rente à 50 francs, disait M. de Villèle, et on rachète de la rente à 60 francs.

Et M. Cucheval-Clarigny montre que si la caisse d'amortissement n'avait pas été constituée la Restauration eut réalisé, de 1816 à 1825, au moins 70 millions d'économie.

D'autre part, pendant la période 1825 à 1830, on continua bien à amortir, mais on emprunta aussi et toujours dans de mauvaises conditions. Si bien que, tout compte fait, il ne semble pas que la caisse d'amortissement ait donné les brillants résultats annoncés dans la proposition de loi que nous étudions.

On trouve, du reste, dans Joubert ¹, une comparaison édifiante entre les emprunts et l'amortissement sous la Restauration, c'est-à-dire de 1816 à 1830.

Les rentes inscrites au Grand Livre figurent pour

¹ *L'amortissement de la dette publique.*

158.505.582, présentant un produit en caisse de 3.078.592.018 francs. Le total des rentes rachetées pendant le même espace de temps est de 53.832.174 et le coût de rachat 1.001.319.068 francs.

Or, on peut dire que ce sont là les meilleures années de la caisse d'amortissement.

En résumé, le projet de 1920 semble bien avoir visé surtout à ranimer la confiance populaire. On cherche l'appui de ce facteur psychologique si profitable aux ministres de la Restauration pour le placement de leurs coûteux emprunts.

CHAPITRE III

Les autres projets d'initiative parlementaire

Les promoteurs sénatoriaux d'une caisse d'amortissement ne devaient pas tarder à faire école. A la séance de la Chambre des députés du 30 mars 1921, MM. Bellet, Boissard, Bonnefous, Cautru et un certain nombre de leurs collègues déposaient une proposition de loi tendant à la constitution d'une caisse autonome dite « caisse d'amortissement de la rente française »¹.

¹ Chambre, annexe 50, 1921, 21 août 1921.

Il nous a paru, disaient les auteurs de la proposition, que l'Etat grevé de très lourdes charges ne pouvait prélever sur son budget ordinaire les sommes très importantes qui seraient nécessaires pour l'amortissement rapide de notre dette.

Et ils préconisaient la création d'un organisme indépendant du Gouvernement qui serait chargé de recevoir les sommes destinées par le législateur à l'amortissement. Il les emploierait immédiatement en achats en Bourse de rentes sur l'Etat.

« Une fois les titres en sa possession, ajoutaient-ils, la caisse ne détruira pas les titres de rente. Elle les administrera, continuera à en percevoir les revenus et emploiera les arrérages à l'achat de nouveaux titres. »

C'était donc bien une caisse d'amortissement fonctionnant d'après le système du D^r Price, c'est-à-dire basée sur le jeu des intérêts composés.

Quant aux ressources elles étaient de deux sortes : d'abord une loterie annuelle avec tirages mensuels. Elle devait dans la pensée des auteurs laisser chaque année un bénéfice net de 1 milliard.

La loterie était à cette époque et est encore en faveur dans les milieux parlementaires. Elle est par contre, très combattue par la doctrine comme entachée d'immoralité.

Les auteurs de la proposition de loi qui connaissaient ces critiques avaient cru de leur devoir de défendre la loterie contre ce reproche d'immoralité.

Nous pouvons ajouter, expliquaient-ils, que les ressources provenant d'une loterie ne sont pas plus immorales que celles que notre budget retire du pari mutuel, des jeux ou même de l'impôt si productif sur l'alcool.

La défense semblera sans doute bien imparfaite. Il resterait maintenant à prouver que les taxes et impôts dont on fait état pour baser une proposition de loterie ne sont pas eux-mêmes immoraux. Et ce serait peut-être, en effet, assez difficile.

La deuxième ressource était constituée par un prélèvement de l'Etat sur toutes les émissions d'actions, d'obligations, de parts de fondateurs faites en France à partir de la promulgation de la loi à intervenir.

Le troisième projet, par ordre de date, fut celui de M. Clémentel qui le déposa en décembre 1924, étant ministre des finances. Nous l'étudierons avec les projets gouvernementaux.

Puis vient la proposition de loi de M. de Ramel, du 20 février 1925 ¹, tendant à créer une caisse autonome d'amortissement.

M. de Ramel abandonne la loterie, mais il croit fermement en la vertu du système Price. Il a aussi une grande confiance dans la caisse d'amortissement, mais à la condition expresse que son autonomie soit parfaitement garantie. Il l'indique en ces termes :

« Tout mécanisme tel qu'une caisse autonome d'amor-

¹ *Documents parlementaires*, Chambre, 50, 1925, 14 juin 1925.

tissement, tendant à soutenir la « valeur psychologique » du papier monnaie ou « le cours en bourse » des bons ou obligations à court terme et des « rentes perpétuelles » est susceptible d'améliorer aussi, par voie d'incidence, le crédit qui s'attache aux fonds d'Etat que notre caisse n'intéresse pas directement voire même aux « bons de la défense » dont la masse ne saurait être résorbée rapidement, d'autant qu'une accoutumance les classe sans cesse dans l'économie des familles, du commerce et de l'industrie. Une solidarité de fait entre ces titres si variés soutient ou diminue, comme par sympathie, leur crédit dans l'esprit public.

» Une pesée opportune quant au moment et quant au choix du titre, est susceptible de stabiliser et d'améliorer le crédit qui s'attache à la masse de ces titres, dont la garantie réside dans la solvabilité de l'Etat.

» Une telle action opportune est possible à condition de laisser à l'organisme, créé à cet effet, une grande liberté d'action et à condition de lui assurer la garantie d'une parfaite autonomie. »

Ce n'est pas le tout de créer il faut aider à vivre. M. de Ramel aborde donc la question des ressources.

Il est loin de l'optimisme de MM. Doumer et Chéron, il ne croit pas comme M. Bonnefous et ses amis qu'une dotation annuelle d'un milliard sera suffisante.

« Pour « amortir » selon un rythme utile, en une cinquantaine d'années la plus large part de notre passif, des

disponibilités annuelles, s'élevant à 5 milliards environ, semblent nécessaires. »

Puis il explique comme il entend arriver à faire rentrer ces milliards dans la caisse d'amortissement.

« Des principes ont dirigé la recherche de ressources nouvelles : sont oppressives et improductives les taxes qui ne s'appliquent pas à la substance sans cesse en évolution de l'« économie nationale » d'un pays. La fiscalité d'un pays doit être adaptée à l'état économique et social du moment. Elle est d'autant mieux supportée qu'elle est opportune. »

Armé de ces principes, M. de Ramel trouve opportun :

a) Une ressource automatique sans cesse croissante, jusqu'à l'étiage minimum de 5 milliards appliquée à l'ensemble des ressources annuelles de la « caisse d'amortissement » et constituée par le coupon des rentes rachetées ; il fait « boule de neige ».

C'est le système Price des intérêts composés.

b) Une taxe sur les bénéfices du débiteur d'une valeur or qui se libère en papier.

Une taxe sur le bénéfice réalisé par les créanciers français, qui voient se valoriser leurs créances remboursées en or.

Une taxe sur les étrangers, sur les immeubles achetés par les étrangers, taxe sur la prime à l'exportation.

C'est ce que M. de Ramel appelle les ressources tirées des conséquences avantageuses qu'offre pour certains les perturbations monétaires.

c) Ressources tirées de la situation économique : imputations des produits de luxe, publicité des produits étrangers.

d) Ressources tirées d'un service rendu.

e) Rectification d'impôts existants.

f) Ressources greffées sur une force productive, ce qui veut dire plus-value résultant de « l'industrialisation » des tabacs sans atteindre en rien le monopole de la fabrication et de la vente.

Arrêtons-nous là, mais n'oublions pas de remarquer qu'il n'y a pas là taxes mais surtaxes, toutes les catégories choisies par M. de Ramel étant déjà copieusement pourvues d'impôts.

Le 10 novembre 1925, MM. Maxence Bibié et Falcoz déposent une proposition de loi tendant à instituer une contribution nationale pour alimenter la caisse d'amortissement.

Le 17 décembre de la même année une proposition de loi, venant après la discussion à la Chambre d'un projet gouvernemental, demanda que la caisse d'amortissement étende ses opérations à l'ensemble de la dette publique.

Elle était signée par M. Chassaing-Goyon et un certain nombre de ses collègues.

Enfin le même jour MM. Chabrun, Delmont, Anteriau, Aubriot et un certain nombre d'autres députés déposaient une proposition de loi portant fixation de mesures spéciales pour l'assainissement financier par l'amortissement de la dette publique.

Après avoir traité de la stabilisation économique et de l'aménagement de la dette publique, ce projet explique comment il entend le fonctionnement et la dotation de la caisse d'amortissement.

D'abord il proclame qu'il faut un organisme indépendant.

« Il est, aujourd'hui, impossible d'amortir la dette publique, si ce n'est par l'intermédiaire d'un organisme indépendant, parce qu'un organisme indépendant disposant de ressources propres et ayant à faire face à des dépenses qui ne peuvent jamais dépasser leur niveau initial, est seul capable de disposer des excédents qui sont la condition même de la réalisation de sa tâche. »

Puis les auteurs du projet répudient carrément toute idée de remboursement basé sur le jeu des intérêts composés :

« Notre but a donc été de doter la caisse d'amortissement d'un excédent budgétaire certain et croissant.

» Certains, séduits par une idée fallacieuse, ont cru qu'il était possible de faire jouer, au profit de la caisse d'amortissement le mythe doré de l'intérêt composé des arrérages, sans mesurer que la prospérité qu'il paraît créer n'est qu'apparente, puisqu'il substitue à la masse des créanciers de l'Etat un créancier collectif et exigeant. D'autres d'apparence seulement plus réalistes, prétendant obtenir un amortissement rapide, superposent les taxes nouvelles aux impôts existants, sans se rendre compte qu'il est, dans le pays, une capacité contributive

limitée, au delà de laquelle l'impôt ne donne plus qu'un rendement décroissant. »

Un point demeure acquis, c'est que la fameuse combinaison du Docteur Price est définitivement rejetée par les auteurs de ce projet. Elle est, du reste, en recul dans tous les milieux et les ministres qui l'avaient comprise dans leurs projets d'amortissement de la dette publique n'insistent plus pour en obtenir le vote.

C'est le triomphe de la raison sur la plus grossière mais aussi la plus tenace des erreurs. Les avertissements donnés par les techniciens, les appels lancés par les spécialistes des questions financières ont enfin été entendus.

Leurs conseils vont être suivis, tout au moins en partie.

Car, si on abandonne le décevant système Price on conserve la caisse d'amortissement : Sans cette caisse pas de salut, disent les auteurs du projet après les autres auteurs de projets. Le but que nous voulons atteindre ne saurait l'être sans elle. Encore doit-elle être séparée par cloison très étanche de tout le personnel gouvernemental et parlementaire ; il faut, en un mot, que la caisse soit rigoureusement autonome.

La proposition de loi Chabrun comporte donc création d'une caisse. Mais quel sera son rôle et quelles seront ses ressources.

Elle reçoit la gestion de la totalité de la dette publique, à l'exclusion de la dette viagère et de la dette extérieure, cette dernière n'étant pas encore fixée.

Elle devra assurer le service des rentes et bons de toute nature, procéder à leur renouvellement et à leur remboursement. En ce qui concerne les bons de la défense nationale un chiffre minimum est même fixé, elle devra en amortir 500 millions par an.

En outre, car il faut bien que la caisse s'occupe tout de même d'amortissement de la dette, on prévoit des remboursements annuels de 1 milliard au minimum de dette flottante et à court terme, un amortissement progressif des dettes de toute nature.

Voilà pour le rôle de la caisse. Voici pour ses ressources.

Elle reçoit tout d'abord une dotation fixe qui lui est versée par le budget. Cette dotation est égale au chiffre inscrit au budget de 1926 pour le service des rentes de toute nature, dont la caisse reçoit la gestion ; c'est-à-dire à 14 milliards 700 millions.

Ensuite une dotation annuelle d'un milliard constituée par le produit d'impôts supplémentaires et de taxes nouvelles.

Puis une contribution exceptionnelle de 2 milliards perçue une fois pour toutes au cours de l'exercice de 1927 au titre de l'impôt général sur le revenu.

Enfin, la quatrième catégorie de ressources consiste en un excédent budgétaire automatiquement constitué au profit de la caisse par la constance de ses ressources d'une part et, d'autre part, par la réduction de ses dépenses résultant, suivant un rythme progressivement accéléré

des amortissements qu'elle accomplira, tout remboursement et tout achat de rente réduisant le service qu'elle doit assurer, tandis que ses dotations budgétaires demeurent invariables.

C'est purement et simplement le retour aux comptes spéciaux.

Du reste, une caisse d'amortissement, de quelque modèle qu'elle soit, ne constitue-t-elle pas plus ou moins un compte spécial, un de ces comptes dont notre budget eut tant de mal à se débarrasser ?

Il est regrettable de voir des hommes politiques retomber en pleine paix dans des erreurs qui seraient inexcusables même en période de guerre, de voir des parlementaires, cependant avertis, recommander des procédés depuis longtemps jugés et condamnés.

Il est bon de signaler aussi le danger de pareils errements.

Il est à craindre, en effet, que se produise avec le compte spécial de la caisse d'amortissement ce qui s'est produit avec le budget des dépenses recouvrables.

On avait posé en principe que l'Allemagne paierait tout.

On savait bien, du reste, que c'était impossible, on se doutait même qu'elle ne paierait pas grand'chose, peut-être rien du tout. Mais on n'en allait pas moins répétant avec un ministre des finances : « L'Allemagne doit payer, elle paiera ».

Et en vertu de cette formule, on inscrivait tout à son compte.

Avait-on un emprunt à lancer? on passait à son débit les arrérages de cet emprunt qui trouvaient une place d'honneur au budget des dépenses recouvrables.

Avait-on quelques travaux à effectuer? l'Allemagne était admise à en solder le montant. On inscrivait donc aussitôt la dépense y afférente en bon rang dans le budget des dépenses recouvrables.

Avait-on quelque dette criarde? Vite on ajoutait une nouvelle rubrique au budget de la dette allemande.

Manière facile, simple, mais inélégante d'équilibrer le budget national.

On a justement stigmatisé ces lamentables pratiques.

« La loi de 1920, dit le professeur Jèze, créa aussi, dans le cadre général du budget général, un deuxième budget extraordinaire : le budget spécial des dépenses recouvrables sur les versements à recevoir en exécution des traités de paix. On affirmait — inexactement — qu'il ne comprenait que des dépenses de cette nature ; or, on ne savait pas encore quel serait le montant des sommes à recouvrer sur l'Allemagne ; mais il était d'ores et déjà certain que toutes les dépenses inscrites à ce budget spécial ne seraient pas payées par l'Allemagne.

» Enfin, une loi de 1920 mit à part les dépenses de l'Etat afférentes à l'Alsace-Lorraine.

» C'était une méthode déplorable de morcellement en vue de dissimuler la véritable situation financière ¹. »

¹ *Cours de science des finances : Théorie générale du budget*, p. 202.

Or, ne risque-t-on pas de voir se renouveler semblables manœuvres avec la résurrection de la caisse d'amortissement ? Il y a tout lieu de le craindre car déjà les auteurs de projets ne songent qu'à élargir le cercle des attributions de leur caisse.

C'est ainsi que le projet Chabrun lui confie non seulement l'amortissement de la dette publique, mais encore sa gestion. Elle devra, rappelons-le, assurer le service des rentes et bons de toute nature, procéder à leur renouvellement et à leur remboursement, ce qui signifie, expliquent les auteurs du projet, qu'en ce qui concerne les bons de Défense nationale, dont la limite d'émission est définitivement arrêtée, elle devra en amortir 500 millions par an ; qu'en ce qui concerne les valeurs à court terme du Trésor et du Crédit national, elle assurera les échéances et qu'en ce qui concerne les rentes émises en perpétuel elle en paiera les arrérages.

C'est déjà autre chose que de l'amortissement. Et qui donc pourrait affirmer qu'au hasard des situations on ne confierait pas à la caisse quelques gestions ou administrations supplémentaires ?

Il faut maintenant parler de la proposition déposée par le parti socialiste le 7 avril 1925 et reprise en mars 1926.

Ce projet organise une caisse d'amortissement qui devra recevoir le produit du prélèvement sur le capital, prélèvement qui est à la base de la proposition de loi et la classe un peu en dehors de notre sujet.

Nous nous bornerons donc à copier ce qui concerne le fonctionnement de la caisse.

« La caisse pourrait négocier les obligations provenant du prélèvement, transférer les hypothèques ou les donner en nantissements.

» La caisse disposerait également, pour la plus large part, de l'économie considérable et croissante avec la hausse du franc, réalisée sur les services des rentes perpétuelles, bons et obligations du Trésor, le surplus devant être affecté au dégrèvement d'un certain nombre de denrées de consommation.

» L'amortissement porterait d'abord, exclusivement sur les bons du Trésor, de façon à en abaisser rapidement l'intérêt et à tirer de cette réduction de nouvelles économies. »

Nous sommes loin d'avoir épuisé la liste des propositions de loi visant la caisse d'amortissement ou la meilleure manière de remplir cette caisse. Jamais sujet ne tenta tant d'auteurs. Tout le monde entendait apporter sa pierre à l'édifice. Mais il semble inutile d'insister sur des projets qui n'offrent rien de nouveau sur la question.

Faisons une place cependant à deux de ces projets.

L'un émanait de M. Pasquet, sénateur : Il prorogeait de cinq ans, quelle que soit la durée de leur validité les bons de la défense nationale restant en circulation. Il prévoyait pour alimenter la caisse : 1° une taxe personnelle temporaire payée par toutes personnes majeures résidant en France habituellement et variant en raison du

loyer d'habitation ; 2° une taxe extraordinaire sur la fortune et le capital sous toutes leurs formes.

L'autre avait pour auteur M. Jean Molinie. Il voulait une caisse d'amortissement comprenant trois sections : 1° La section dite de la dette intérieure flottante, à court terme et consolidée. 2° La section des dettes interalliées qui recevrait toutes les indemnités de guerre prévues par l'application du plan Dawes. 3° La section de gestion des offices de dotation et de fonds qui pourraient être affectés à des dépenses productives. Ces sections étaient « financièrement étanches entre elles, sans virement de fonds possible hors un vote du Parlement ».

Restent les divers projets ministériels qu'il convient maintenant d'examiner en commençant par le premier en date, celui de M. Clémentel.

Mais avant d'aborder cette étude, il n'est pas sans intérêt de faire une constatation sur la différence profonde qui existe entre les projets d'initiative parlementaire et les projets d'initiative gouvernementale.

Les projets d'initiative parlementaire sont, en général, orientés vers le système Price. Les uns, comme celui de MM. Doumer, Chéron, Clémentel, se réclament nettement de ce système, ils autorisent la caisse à toucher les arrérages des titres rachetés. Les autres prévoient qu'une somme correspondante à ces arrérages sera inscrite au budget et versée à la caisse, ce qui est tout un.

Les projets gouvernementaux, au contraire, rejettent pour la plupart l'amortissement par le jeu des intérêts

composés même lorsqu'ils émanent de ministres qui l'avaient soutenu, comme sénateurs ou députés.

Le Parlement est partagé. Le Sénat et sa commission des finances n'acceptent pas une caisse à la Price. La Commission de la Chambre des députés et la Chambre des députés elle-même ont par trois fois, en 1925 et 1926, montré leur préférence pour ce genre de caisse. En février 1925, sur la proposition de MM. de Tinguy et Loucheur, la Chambre des députés forçait M. Clémentel à accepter le paiement à la caisse d'amortissement des arrérages des titres rachetés. Plus récemment, en novembre 1925 et en février 1926, la Commission de la Chambre proposait et la Chambre votait un paragraphe comprenant dans les ressources de la caisse les arrérages des titres acquis par elle.

Le Sénat supprima le paragraphe, la commission de la Chambre s'empressa de le rétablir. Le Sénat, écrivait le rapporteur, n'a pas admis, ainsi que vous l'aviez voté, que la caisse continue à percevoir à son profit les arrérages des titres de rente annulés.

Nous vous demandons de reprendre votre texte qui permettra de grossir chaque année les ressources de la caisse et de réaliser ainsi un amortissement « boule de neige ».

En fin de compte, ce fut le Sénat qui l'emporta.

CHAPITRE IV

Le projet Clémentel

M. Clémentel était l'un des principaux signataires de la proposition de loi Doumer-Chéron déposée en 1920 sur le bureau du Sénat. Il devait s'en souvenir lorsqu'il devint ministre des finances dans le ministère Herriot. Une de ses premières préoccupations fut d'élaborer un projet de loi instituant une caisse d'amortissement et l'on retrouve dans ce projet tous les arguments contenus dans la proposition de 1920.

Néanmoins il avait renoncé au système Price tout en continuant de célébrer les bienfaisants effets de la caisse d'amortissement Corvetto sur les finances de la Restauration.

« Nous vous proposons, disait-il, en décembre 1924, d'élargir les attributions et de consolider le statut de la caisse d'amortissement à la gestion de laquelle nous appellerons les représentants autorisés de toutes les classes de la nation, et que nous placerons au-dessus de toutes les querelles, à l'abri de toutes les bourrasques politiques. Nous vous proposerons de doter cette caisse de sérieux moyens d'action. »

M. Clémentel ne s'embarrassait pas, du reste, d'orthodoxie en matière financière. Il affectait de dédaigner les

« saines théories économiques qui subordonnent la légitimité des remboursements d'emprunts à l'existence d'excédents budgétaires effectifs et à la disparition préalable de tout appel au crédit ».

Et il protestait contre ces théories, surannées à son goût.

« La coexistence d'amortissements et d'endettements nouveaux réduirait, dit-on, toute extinction de la dette à la valeur d'une simple fiction, puisque le Trésor se trouverait appelé à demander à des créanciers différents les sommes qu'il verserait à ses prêteurs primitifs.

» La stricte application de cette doctrine classique condamnerait actuellement tout amortissement quel qu'en soit le mécanisme tant que l'ère d'émission des emprunts de liquidation nécessaire à l'achèvement de la reconstruction de nos régions dévastées ne serait pas close. »

Puis il vantait les bienfaits de l'amortissement et expliquait que la caisse de 1816 avait redressé nos finances.

« Au surplus, disait-il, si la force des arguments ci-dessus rappelés ne saurait être niée, encore convient-il d'inscrire en regard les heureux effets que l'amortissement engendre sur le crédit public et le soutien qu'il apporte dans le cours des rentes. »

Il faisait aussi remarquer que les emprunts en étaient rendus plus faciles.

« L'amélioration que le fonctionnement régulier de l'amortissement entraîne dans la cote des fonds d'Etat donne ainsi au Trésor la faculté de placer ses emprunts

à un cours plus favorable et d'en tirer, à égalité d'intérêts, un produit net plus élevé que si ses rentes se trouvaient dépourvues de tout soutien. »

En un mot, on retrouvait dans ce projet l'essentiel de la proposition de loi de 1920. On y retrouvait aussi la préoccupation de réussir à placer de nouveaux emprunts.

La commission des finances de la Chambre des députés ne se fit pas prier pour prendre le projet à son compte et vers la fin de la discussion de la loi des finances le président de la Chambre fit savoir que cette commission proposait d'introduire sous les numéros 255 *bis*, 255 *ter*, etc. dix articles nouveaux. L'article 255 *bis* était ainsi conçu :

« Il est institué un office national de rachat et d'amortissement chargé de poursuivre la réduction de la dette publique, à terme ou perpétuelle, à l'exclusion de la dette flottante.

» L'office national de rachat et d'amortissement est investi de la personnalité civile et jouit d'une entière autonomie ; il est placé d'une manière particulière sous la sauvegarde de l'autorité législative. »

Le rapporteur général donna alors quelques explications.

« La commission a le devoir de présenter des observations pour l'intelligibilité des textes sur lesquels la discussion va s'ouvrir. Le Gouvernement, vous le savez, a déposé un projet de loi tendant à la création d'une caisse de rachat et d'amortissement à laquelle M. le ministre

des finances et M. le président du conseil ont fait allusion au cours de leurs interventions dans la discussion générale du budget.

» La commission, à une très grande majorité, a décidé qu'il convenait que les dispositions proposées par le Gouvernement fussent non seulement adoptées, mais figurassent dans la loi de finances.

» M. le président vient de donner lecture du premier des dix articles instituant cet office national de rachat et d'amortissement.

» Le projet du Gouvernement est très simple : il constitue une caisse dotée de l'autonomie et qui a pour objet de racheter les divers titres de la dette perpétuelle et de la dette à terme. C'est une des particularités les plus essentielles du projet du Gouvernement que les titres ainsi rachetés doivent être perforés. »

C'était la confirmation de l'abandon par M. Clémentel du système de M. Price qu'il avait autrefois préconisé.

« Si j'insiste sur ce point, continuait le rapporteur, c'est que, vous le savez, le fonctionnement des caisses a donné lieu, historiquement et doctrinalement, à de sérieuses controverses.

» L'une des controverses les plus passionnées a été celle de savoir si la caisse d'amortissement, quand il en est constitué une, doit ou ne doit pas recevoir les arrérages des titres rachetés.

» En faveur du système qui consiste à soutenir l'affirmative, on fait observer que c'est dès lors par un jeu

de boule de neige, que très rapidement on peut arriver, suivant la formule de capitalisation à une extinction de la dette.

» Dans le système inverse, on ne conteste pas l'opération mathématique — elle est incontestable — mais on fait appel à des raisons d'ordre historique et il faut bien reconnaître que celles-là sont singulièrement puissantes.

» On dit : il n'y a pas d'exemple, lorsqu'on a laissé dans une caisse d'amortissement un paquet de titres qui va tous les jours en augmentant et toujours susceptible d'être remis sur le marché, il n'y a pas d'exemple qu'à un moment donné, dans la suite des temps et avant que l'amortissement soit révolu, un ministre des finances et, le cas échéant, une majorité, et aussi, plus généralement un Gouvernement — l'exemple du dix-huitième siècle montre que c'est un gouvernement qu'il faut dire — un gouvernement n'ait jugé utile de mettre la main sur la caisse d'amortissement et d'en faire argent pour les besoins de sa trésorerie. »

C'était la raison, expliquait-il, pour laquelle le gouvernement et la commission avaient voulu que les titres rachetés fussent perforés afin qu'ils ne puissent plus être remis sur le marché.

Passons au fonctionnement. Il y avait vingt et un commissaires constituant le conseil d'administration de la caisse.

Quant aux ressources, elles étaient constituées :

1° Par les dotations inscrites au budget de chaque exer-

cice en vue de l'amortissement normal des engagements à terme souscrits par l'Etat.

Pour l'année 1925, une somme de 800 millions était inscrite au budget en vue de cet amortissement.

2° Par les crédits qui seraient ouverts spécialement au budget de chaque exercice en vue de l'amortissement par achats sur le marché ;

3° Par les excédents de recettes constatés lors du règlement des budgets des différents exercices ;

4° A partir de 1926, par un prélèvement de 20 pour cent sur la partie disponible de la part acquise par la France, en exécution des accords interalliés, dans les annuités à recevoir de l'Allemagne ;...

et 5° par toutes nouvelles ressources décidées par des lois ultérieures.

Le ministre, le rapporteur et la commission avaient-ils une grande confiance dans l'efficacité de leur caisse d'amortissement ? On pourrait en douter en entendant le rapporteur dire :

« L'essentiel, dans les intentions du Gouvernement, c'est que la caisse existe, c'est qu'on se persuade que la France a le souci de faire un effort pour résorber sa dette perpétuelle et flottante, dans la mesure où elle le pourra, avec le temps nécessaire et, sans se leurrer du chimérique espoir d'y parvenir en quelques années, du moins par un travail continu, par un effort continu, d'arriver à diminuer le fardeau des charges qui pèsent sur le pays. »

Cependant un point semblait acquis. Les titres rachetés

devaient être perforés ; on renonçait au mirage du jeu des intérêts composés.

Mais M. de Tinguy veillait et M. Loucheur aussi.

A peine le rapporteur général avait-il terminé son exposé que M. de Tinguy demandait la parole.

Il voulait tout d'abord féliciter le gouvernement d'avoir pensé à créer une caisse d'amortissement. Mais il voulait surtout rendre plus efficace un projet qui, à son avis, ne l'était pas suffisamment.

Comment cela ? Justement par le système Price que le ministre et la commission avaient décidé d'écarter.

Écoutons-le :

» Le point sur lequel je me sépare de M. le rapporteur général n'est pas un point de doctrine, mais c'est un point capital, parce qu'il dépendra de la façon dont il sera traité que la caisse d'amortissement soit efficiente ou non.

» M. le rapporteur général, d'accord en cela avec M. le ministre des finances, a dit : « Les titres, aussitôt que rachetés, seront annulés, les arrérages de ces titres disparaîtront du budget. »

» Il a semblé dire que la disparition de ces arrérages soulagerait sensiblement les contribuables.

» Il ne faut pas, en cette matière, se payer de mots. Admettons que, dans le courant de 1925, par suite d'événements heureux, que je voudrais souhaiter, que je voudrais considérer comme certains, nous puissions consacrer à l'amortissement 2 milliards. C'est une somme énorme. A quels arrérages correspond cette somme, quel soula-

gement la disparition de ces arrérages apporterait-elle au budget de 1926 ? Ce soulagement sera-t-il appréciable ?

» Je crois que c'est là qu'est le nœud de la question.

» Si nous achetons du 6 pour cent au cours actuel, 2 milliards nous donneront à peu près 150 millions d'arrérages, peut-être un peu plus, peut-être un peu moins, je ne chicane pas sur le chiffre, j'irai, si vous voulez, jusqu'à 170 millions.

» Une diminution de 170 millions sur un budget de 34 milliards, est-ce appréciable ? Je ne le crois pas.

» C'est pourquoi, à mon sens, les arrérages à provenir des titres annulés — car je maintiens leur annulation — s'ils cessent d'être versés à des titulaires de rentes, ils peuvent demeurer inscrits au budget pour être versés sous forme de subvention à la caisse d'amortissement.

» Est-ce là un fait de minime importance ? Je vous prie de vous reporter, pour un instant, aux calculs qui ont été faits par les actuaires. Admettons que la rente ne dépasse pas le pair, car si elle le dépasse nous pourrions voir jouer, dès que l'époque en sera venue, les conversions qui sont un grand soulagement pour le budget, un soulagement autrement important qu'une diminution de 160 millions sur un budget de 34 milliards. Si nous continuons d'affecter chaque année les arrérages des rentes rachetées à la caisse, nous pourrions, en parlant d'un versement annuel de 1,500 millions, amortir en cinquante années une dette voisine de 300 milliards.

» Voilà la vérité, messieurs. C'est cette perspective que

vous allez abandonner, la seule qui puisse donner un peu de confiance au pays, pour une hypothétique diminution d'impôts ?

» Je suis persuadé, monsieur le rapporteur général — je vous demande pardon de le dire avec cette véhémence, mais il y a là quelque chose d'important — que la Chambre ne voudra pas vous suivre et qu'elle votera mon amendement qui consacrera à l'amortissement les arrérages des rentes rachetées par la caisse d'amortissement. »

M. Loucheur venant à la rescousse déclarait à son tour :

« Je considère que nous devons nous engager à inscrire au budget, à titre d'amortissement, les sommes qui deviendraient disponibles sur le compte d'intérêt, par suite de la perforation des titres. Il y aura alors un engagement pris qui sera lié au fonctionnement même de la caisse. Sans cela, il arrivera qu'un soir où nous aurons accepté un peu rapidement de diminuer les droits sur l'alcool par exemple, certains seraient heureux de trouver là des sommes disponibles pour boucler le budget. Il ne faut pas cela ; il faut nous prémunir contre nos propres entraînements et ceux de nos successeurs. »

Et, comme l'avait annoncé M. de Tinguy, la Chambre votait son amendement.

Les autres articles furent adoptés sans discussion.

Le Sénat devait quelques jours plus tard disjoindre le projet de loi sur la caisse d'amortissement qui disparut de la loi des finances de 1925.

CHAPITRE V

Les Projets Caillaux et Loucheur

Ici trouvent place deux projets qui ont ce trait commun de n'avoir pas été soumis à l'examen du Parlement, les deux ministres des finances qui les avaient conçus ayant démissionné avant que leurs projets ne viennent en discussion.

Le premier est celui de M. Caillaux, ministre des finances du ministère Painlevé. Il ne crée pas, il ressuscite la caisse de 1816 dont, comme MM. Doumer, Chéron et Clémentel dans leur proposition de loi de 1920, il attribue la paternité au baron Louis ce qui est, nous l'avons dit, une grosse erreur historique.

« Nous faisons, dit M. Caillaux dans son exposé des motifs, revivre l'organisme, aujourd'hui en sommeil, créé jadis par le baron Louis, juxtaposé à la Caisse des dépôts et consignations, pourvu d'un régime administratif qui a fait ses preuves placé sous l'égide d'une commission de surveillance dont la composition a été renforcée par les lois de la III^e République. »

Il y a, il faut l'avouer, des préjugés, des illusions difficiles à déraciner. L'illusion des bienfaits de la caisse

d'amortissement créée par Corvetto est de celles-là. Depuis longtemps il est prouvé qu'elle fut sinon néfaste, du moins inutile et coûteuse. On pourrait donc croire qu'il ne se trouvera plus personne, en France surtout, pour la défendre. Et cependant on rencontre encore, en 1925, un ministre des finances, et non des moindres, pour en esquisser l'éloge et pour demander au Parlement de la faire revivre.

Maintenant que va faire l'organisme que l'on ressuscite ? C'est ce que va nous apprendre le deuxième paragraphe de l'exposé.

« La caisse d'amortissement aurait la charge de gérer les bons de la Défense nationale et la dette à court terme. Elle agirait en pleine indépendance ; *elle serait pourvue d'une dotation concédée une fois pour toutes, qui ne serait pas liée au vote annuel du budget, qui ne pourrait être retranchée que par la volonté formellement exprimée par le Parlement, en une loi que l'opinion ne permettrait à aucun gouvernement de présenter, à aucune assemblée de sanctionner.* »

Ici l'illusion devient grave. M. Caillaux prétend lier l'avenir, il entend mettre en demeure les législateurs futurs de toujours et toujours, quoiqu'il arrive, quelle que soit la situation et l'état des finances, verser la même somme à la caisse d'amortissement. Si le budget est en déficit, les législateurs s'arrangeront, ils emprunteront, ils inventeront de nouveaux impôts, mais ils ne diminueront pas d'un centime la dotation de la caisse.

L'opinion, dit M. Caillaux, ne le permettrait pas.

Erreur ! Il est à croire, au contraire, qu'elle l'exigerait.

Il y a, en effet, des cas dans lesquels il devient préférable de cesser momentanément d'amortir. Il vaut mieux par exemple suspendre l'amortissement que d'emprunter pour doter une caisse chargée d'amortir. Il vaut parfois mieux, aussi, cesser momentanément d'amortir que d'imposer outre mesure les contribuables.

Placés en présence d'un de ces cas les législateurs n'hésiteraient pas, le gouvernement non plus et l'opinion pèserait s'il le fallait sur leur décision.

Il est à remarquer que ce n'est pas une illusion particulière à M. Caillaux, nous retrouverons dans tous les projets gouvernementaux cette prétention de lier l'avenir, de ne pas vouloir admettre qu'une loi puisse défaire ce qu'une loi a fait.

Le professeur Jèze s'élevait contre cette prétention au sujet de l'immunité fiscale de la dette publique.

« Il n'y a pas, écrivait-il, de principe fondamental aussi solidement établi par l'histoire et la raison que celui proclamé en France par les constitutions de 1791 et de 1793 sous ces formules : « La nation a le droit imprescriptible de changer sa constitution ». « Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures. »

« L'Histoire le montre : il est souvent arrivé que des gouvernants aient prétendu enchaîner la liberté des gouvernants futurs, soit quant à la forme du gouvernement, soit quant à l'organisation religieuse. On n'a jamais hésité,

il ne faut pas hésiter à tenir pour révocables ces déclarations, quelque forme qu'elles aient revêtue, que la déclaration soit faite dans une loi — loi constitutionnelle ou loi ordinaire, — ou dans un contrat, peu importe ¹. »

Mais revenons à notre exposé des motifs.

« Cette dotation serait composée, continue M. Cailiaux, du produit des taxes supplémentaires aux impôts cédulaires *que nous avons comprises dans le projet de loi de finances de 1926*, également de la taxe progressive sur les revenus des capitaux, ainsi que de la contribution sur les biens oisifs que nous avons proposée, *ressources qui peuvent être détachées du budget sans en compromettre l'équilibre, puisque leur montant couvre, à peu de chose près, les annuités inscrites dans le même budget au titre de la dette flottante ou à court terme et que ces annuités sont transportées, en même temps que celles dont il est question, au budget de la caisse d'amortissement.* »

C'est donc bien d'un budget spécial qu'il s'agit. La création d'une caisse d'amortissement consisterait, sans plus, à détacher certaines dépenses et certaines ressources du budget général pour les transporter au budget de la caisse d'amortissement, comme on transportait autrefois les dépenses gênantes au budgets des dépenses recouvrables.

¹ *Revue de sciences et législation financières*, juillet 1923, p. 305.

Mais alors, on ne saurait trop reprendre cette question : est-il bien nécessaire de créer une caisse d'amortissement et ne vaudrait-il pas mieux laisser dépenses et recettes à leur vraie place, dans le budget ?

Si on a bien envie d'amortir, on amortira quand même. Si on n'a pas envie d'amortir ce n'est pas la création d'une caisse avec un budget spécial qui obligera à le faire. On ne mettra rien dedans et tout sera dit.

Pour approvisionner sa caisse, M. Caillaux étendait à toutes les formes de la fortune et du capital la taxe projetée au budget de 1906. Il était nécessaire, estimait-il, d'approvisionner la caisse d'amortissement de la somme qui lui permettrait de remplir son office. Pour cela, il proposait de porter de 8 à 10 % l'imposition du revenu de tous les capitaux et d'étendre cette disposition aux arrérages des rentes sur l'Etat.

Ici, M. Caillaux prévoit une objection et il y répond.

« Taxer le coupon de rente, diront certains, c'est méconnaître les textes de loi qui ont formellement exempté de tout impôt les valeurs du Trésor. L'objection vaudrait s'il était question d'une retenue particulière sur les arrérages, les valeurs du trésor ; ce serait, en effet, une iniquité monstrueuse que de frapper spécialement les prêteurs de l'Etat, mais ce serait une iniquité en sens contraire, également monstrueuse, que de soustraire la même classe de citoyens à l'obligation générale que la dureté du temps conduit à infliger à tous les Français. Il nous

suffit de situer cette formule pour faire justice d'une théorie indéfendable.

» Nous n'éprouvons nul besoin de fortifier notre argumentation en rappelant ce que nous avons jadis soutenu victorieusement à la tribune de la Chambre : à savoir que les législateurs qui passent n'ont pas qualité pour aliéner ce qu'un juriste passé, Dupin aîné, a appelé le droit de l'impôt.

» Au surplus, les discussions de doctrine ne peuvent pas ne pas s'apaiser, les scrupules tomber en présence de cette constatation : *Les sommes qui seront retranchées du revenu des rentiers seront uniquement destinées à racheter des rentes en Bourse, hausser les cours, remonter les crédits de l'Etat au bénéfice de ses prêteurs.* »

Saluons au passage une vieille connaissance. Dès 1764, L'Averdy avait voulu imposer les arrérages des rentes sur l'Etat.

On s'amusa beaucoup, nous apprend M. Marion ¹, de « cette intention de prendre dans la dette elle-même de quoi la payer » et ce pour la plus grande satisfaction des rentiers. Et l'on faisait dire à un prétendu banquier de Genève : « si la retenue d'un dixième rassure tant les créanciers de l'Etat, deux dixièmes leur procureraient plus de garanties encore ; leur satisfaction deviendrait encore plus vive au troisième, et, de dixième en dixième

¹ *Histoire financière de la France*, t. I.

la retenue des dix dixièmes porterait à son comble la solidité du crédit de l'Etat et la félicité des rentiers. »

Peut-être la boutade eut-elle été reprise en 1925. On n'eut pas le temps de la ressusciter à son tour.

M. Caillaux comptait amortir annuellement une somme nette de 1.800 millions à 2 milliards et s'excusait de ne pouvoir faire mieux. Où prendre, disait-il, les fonds qui permettraient de faire plus ?

Enfin, la caisse d'amortissement était encore chargée par le ministre de gérer la dette flottante, la dette à court terme et même les bons de défense nationale. Elle pouvait recourir, pour les excédents de remboursement sur les renouvellements, à une émission de billets de banque.

En agissant ainsi, la caisse d'amortissement ne faisait, d'après M. Caillaux, « qu'appeler notre établissement national de crédit au rôle qu'il doit remplir dans les périodes de grand trouble financier ».

Ce ne fut pas l'avis de tout le monde, ce ne fut même pas l'avis de la majorité de ses collègues. Le ministère démissionna et M. Painlevé, président du Conseil, remplaça M. Caillaux aux finances avec M. Georges Bonnet comme assesseur.

Le même sort était réservé à M. Loucheur, ainsi qu'à son projet déposé le 8 décembre 1925 et dont voici l'exposé des motifs :

« Messieurs, nous avons déposé aujourd'hui sur le bureau de la Chambre un premier projet de loi qui prévoit un rigoureux équilibre du budget et de la trésorerie.

Nous estimons qu'il faut en même temps prévoir l'organisation de l'amortissement afin de réduire l'importance de la dette publique, notamment de la dette flottante et de la dette à court terme, à des propositions telles qu'elle ne soit plus un danger pour la trésorerie et que son service ne représente plus la majeure partie des charges du budget.

» La caisse d'amortissement dont la création vous est proposée, présente toutes les garanties d'impartialité et d'indépendance ; c'est un établissement public autonome, composé en grande majorité de représentants de la production, de la consommation et du travail. Cette caisse ne confond pas ses ressources avec celles du Trésor, toutes ses disponibilités sont placées à la Banque de France et pour toutes les sommes ainsi versées et dont la Banque tiendra compte dans le calcul des intérêts des avances à l'Etat, c'est la caisse qui bénéficiera de la réduction des intérêts.

» Quelles seront ses ressources ? D'abord, le produit des taxes exceptionnelles qui seront créées tant sur l'actif successoral que sur les mutations d'immeubles ou de fonds de commerce et le produit exceptionnel de l'aliénation de certaines parties du domaine de l'Etat.

» Puis toutes les économies qui résulteront pour le budget des mesures envisagées, de l'échange facultatif des rentes sur l'Etat, de la diminution du service de la dette à court terme et de la dette flottante, et qui pro-

viendront de la réduction normale du nombre des pensions de guerre.

» Enfin, une double annuité fixe, l'une qui correspond à la fraction des intérêts des avances de la Banque de France à l'Etat qui est inscrite au compte spécial de réserve et d'amortissement, l'autre qui sera égale à l'excédent budgétaire de 1926.

» De ces diverses ressources, les unes croîtront tandis que diminueront les autres ; mais si leur total dépasse 5 milliards, c'est le budget, donc le contribuable qui bénéficiera de l'excédent, et, de plus, après 1936 la charge fiscale du pays pourra être allégée, dès que les ressources de la caisse atteindront par an 4 milliards.

» Quant aux charges de la caisse, elles consistent à assurer les amortissements ou remboursements que les conventions et contrats imposent dès maintenant au Trésor ; elles consistent également à pourvoir aux amortissements nouveaux dont nous instituons l'obligation : amortissement des titres de rente sur l'Etat facultativement échangés contre un type amortissable ; rachats en bourse ; amortissement de la dette flottante.

» Mais la caisse d'amortissement ne peut assumer ses obligations immédiatement ; un délai de six mois est nécessaire pour que les ressources dont elle dispose soient suffisantes pour parer aux remboursements auxquels elle doit faire face. Nous vous proposons donc de décider que la caisse ne fonctionnera qu'à partir du 1^{er} juillet 1926, étant entendu que toutes les recettes exceptionnelles

perçues pendant le premier semestre de l'année lui seront versées à cette date.

» La caisse pourra cependant auparavant se procurer un fonds de roulement grâce à une loterie à laquelle nous lui donnons l'autorisation de procéder. De la sorte, le jour où la caisse commencera ses opérations, elle aura la possibilité de jouer effectivement son rôle ; elle ne risquera pas de n'être qu'un organisme incapable de remplir les espérances que le pays aura mise en lui. »

C'est, on le voit, le projet courant de caisse d'amortissement. On y trouve ce que l'on a déjà trouvé dans les projets précédents et ce qu'on trouvera dans les projets qui suivront.

A la commission des finances M. Loucheur insista sur ce point que le projet du gouvernement limitait le rôle de l'organisme créé au paiement de l'amortissement et que pour mieux assurer l'autonomie de la caisse, les versements seraient centralisés non pas dans la caisse du Trésor, mais à la Banque de France.

C'était, en effet, son originalité.

CHAPITRE VI

Le Projet Painlevé

Avec le projet de M. Painlevé on semble avoir définitivement renoncé, du moins dans les milieux gouvernementaux, à faire usage du système du Docteur Price. On s'en enfin rendu compte de l'inanité d'un amortissement par le jeu des intérêts composés. Mais l'illusion de pouvoir amortir rapidement et sûrement, grâce à la création d'une caisse d'amortissement demeure inébranlable.

Ce projet prévoit une dotation annuelle alimentée par l'impôt et par une contribution nationale exceptionnelle.

« Pour entamer immédiatement l'amortissement de la dette publique, dit le projet, et le poursuivre jusqu'à la suppression de toute la partie instable de cette dette, il est demandé au pays une contribution nationale exceptionnelle.

» Cette contribution sera exigée de tous, français et étrangers ; mais s'agissant de réduire le capital même de la dette, elle portera principalement sur toutes les formes de la richesse.

» Elle comprendra donc :

» 1° Une taxe personnelle de 20 francs par an, due par toutes les personnes passibles de la contribution mobilière et par les étrangers, accompagnée d'une taxe pro-

gressive sur les revenus du travail supérieurs à 50.000 fr.

» 2° Une contribution extraordinaire sur tous les biens mobiliers et immobiliers.

» Tout en se proposant d'obtenir des recettes certaines et rapides, il est nécessaire d'éviter un double danger : danger d'exiger des versements immédiats trop importants qui entraîneraient de dangereuses liquidations et, inévitablement, une nouvelle et redoutable inflation ; danger d'entraîner la création longue et coûteuse de tout un nouveau système d'assiette et de contrôle.

» Il a donc paru indispensable d'utiliser avant tout les éléments d'appréciation servant aux impôts existants et de donner aux contribuables la faculté de se libérer à leur choix soit immédiatement, soit par versements annuels échelonnés sur treize ou quatorze ans.

» Toutefois, des dispositions spéciales ont été prévues pour atteindre les capitaux improductifs, les polices d'assurances servant de moyen de contrôle.

» Rendement sûr et rapide. Maximum d'option pour le contribuable. Maximum de contrôle pour l'Etat. Tels sont les avantages du mécanisme proposé qui paraît ainsi supérieur à tous les systèmes plus exclusifs comportant soit la création d'une fiscalité entièrement nouvelle, soit le simple relèvement des taxes existantes, impôts sur les revenus ou droits de succession.

» La contribution nationale pèsera sur tous les citoyens en proportion de leurs biens. S'agissant d'une contribution exceptionnelle ayant un caractère de salut public,

il est indispensable que toutes les catégories de valeurs en supportent la charge et aucune des exemptions d'impôts ordinaires prévues par les lois existantes pour les titres à plus d'un an ne pourra lui être appliquée. Les porteurs de fonds d'Etat et de titres à revenus fixes trouveront d'ailleurs une compensation certaine dans la sécurité rétablie et la valeur croissante de leur avoir. »

On évalue ensuite le produit de la contribution nationale de la manière suivante :

La contribution exceptionnelle sur tous les biens mobiliers et immobiliers à 5.749 millions de francs.

La taxe personnelle et la taxe progressive sur les revenus du travail supérieurs à 50.000 fr. à 206 millions de francs, soit au total 5.955 millions.

Puis l'exposé des motifs explique ce qu'on amortira.

« Le produit de la contribution permettra ainsi d'éteindre en un maximum de quatorze ans toute la partie instable de la dette publique, c'est-à-dire :

» 1° La dette à court terme intérieure dont le montant, en tenant compte de la valeur de remboursement, s'élève à 45 milliards ;

» 2° La dette à court terme extérieure s'élevant, au change actuel, à 7 milliards ;

» 3° La partie des bons de la défense nationale qui excède les besoins normaux des trésoreries privées. Cette part est évaluée à 15 milliards. Les 30 milliards restant font aujourd'hui partie intégrante de notre mécanisme

économique et il n'est pas souhaitable d'en poursuivre la réduction.

» Au total un ensemble de 67 milliards, dont l'amortissement sera achevé en un maximum de quatorze années. »

La caisse sera rigoureusement autonome affirme le ministre et gérée par des personnalités dont la compétence ne saurait être mise en doute.

« Pour donner au pays la certitude absolue que l'effort exceptionnel ainsi consenti ne sera pas détourné de son but et que le produit n'en sera pas absorbé par la masse des dépenses courantes, les recettes provenant de la contribution nationale iront à une caisse autonome *dont la gestion sera assurée par de hautes personnalités donnant une complète garantie d'indépendance.*

» *Une séparation absolue sera établie entre la caisse et le Trésor.* Pour assurer le service des intérêts de la dette à court terme, le budget versera à la Caisse une annuité fixe de 2.630 millions qui portera la dotation de la caisse à 8.585 millions et qui, au fur et à mesure des remboursements, apportera, en outre, des ressources croissantes à l'amortissement.

» *Les recettes affectées à la caisse le seront une fois pour toutes par la loi organique.*

» *Le fonctionnement de la caisse sera placé aussi en dehors et au dessus de toutes les fluctuations politiques et de toutes les discussions budgétaires.*

» Il est nécessaire, pour permettre à la caisse d'attendre les premières rentrées de la contribution exceptionnelle et de faire face aux « pointes » que comporteront nécessairement les remboursements, de lui donner un fonds immédiat de roulement.

» A cet effet, faculté sera donnée à la caisse de faire escompter à la Banque de France les ressources certaines qui lui sont garanties par le présent projet.

» Il est évident, en effet, qu'une caisse comme celle-ci, ayant une dotation fixe, entourée des garanties les plus strictes et s'élevant à plusieurs milliards par an, peut, dans les conditions normales de toute entreprise, faire escompter ses rentrées prochaines. Une limite qui, d'ailleurs, ne saurait être atteinte, a été fixée : en aucun cas, cet escompte ne pourra porter sur une valeur supérieure à la dotation d'une année. »

La restriction finale est pleine de prudence. Malgré l'optimisme dont il fait preuve le ministre n'ignorait pas combien était fragile cette dotation. Qu'un mauvais vent de déficit vienne à souffler sur le budget et la dotation est emportée ou tout au moins une grande partie de la dotation.

A ce projet gouvernemental, la commission des finances de la Chambre des députés en opposait un autre, dont le rapport avait été confié à M. Lamoureux, rapporteur général.

Une longue et parfois vive discussion s'était, en effet,

engagée entre les ministres et les membres de la commission.

Elle avait roulé plutôt sur la contribution extraordinaire mais non sans que le titre II ne reçut quelques éclaboussures.

On avait vivement critiqué le « droit d'émission » donné à la caisse d'amortissement, on avait aussi émis l'opinion que le conseil d'administration était trop étriqué.

Mais, c'est surtout sur les ressources dont il fallait doter la caisse que commission et gouvernement différaient d'avis.

Fort moralement, le ministre des finances avait écarté les loteries. Fort prudemment, il avait renoncé au dangereux mirage des intérêts composés.

La commission, au contraire, faisait état d'une loterie et le paragraphe final de l'article 8 de son projet apparentait la caisse au système Price.

La commission l'emporta, le projet fut remanié.

Le débat sur le compromis passé entre le gouvernement et la commission des finances s'engagea le 17 novembre 1925 au Palais Bourbon.

M. Jacques Duboin, dont la confiance en une caisse d'amortissement semblait on ne peut plus modérée, réclamait tout au moins une stabilisation préalable de notre franc.

M. Chabrun, partisan, lui, de la création d'une caisse d'amortissement, félicitait le gouvernement et la commission de leur initiative. Mais il regrettait de les voir

donner à cette caisse un rôle trop étriqué. Il fallait, à son avis, lui confier l'amortissement total à l'exclusion des dettes interalliées et des dettes extérieures à long terme. C'était la thèse déjà soutenue par lui dans sa proposition de loi.

D'autre part, il s'élevait contre la perception des coupons par la caisse, c'est-à-dire contre le système Price des intérêts composés.

« Ce système de caisse d'amortissement a fonctionné en Angleterre de 1786 à 1829, puis en France de 1816 à 1871, expliquait-il. Il a donné pour la France des résultats désastreux, puisque le fait par l'Etat de payer les coupons des titres qu'elle avait achetés l'a obligé, pour amortir une dette de 1.800 millions à emprunter 6.800 millions. »

Et il ajoutait :

« Je crains que le fonctionnement de la caisse d'amortissement n'ait pas été établi de telle façon que cette caisse puisse jouer le rôle que je voudrais lui voir jouer. Ce que je crains ce n'est pas que l'Etat soit obligé d'emprunter dans l'avenir pour lui payer les coupons qu'il lui devra. Ce que je redoute, c'est qu'il fasse de l'inflation. »

Et ces préoccupations hantaient tous les orateurs qui devaient se succéder à la tribune.

« Nous ne sommes pas adversaires de l'idée d'amortissement, déclarait M. François Poucet ; nous sommes partisans de la création d'une caisse d'amortissement

autonome comme celle que le projet prévoit. Mais nous pensons que c'est une grave erreur que de s'imaginer que l'on peut amortir quand on veut et comme on veut.»

Et plus loin :

« Nous pensons qu'il y a plusieurs sortes d'amortissements : il y a un amortissement sain — et celui-là nous le souhaitons avec vous — mais il y a aussi un amortissement malsain. Comment le distingue-t-on de l'autre ?

» L'amortissement sain, de l'avis de tous ceux qui s'occupent de ces questions, est celui qui intervient lorsque par ailleurs la monnaie a été stabilisée et l'équilibre budgétaire réalisé... un amortissement sain est un amortissement qui se fait sur le surplus, sur l'excédent, sur l'épargne. Un amortissement sain est un amortissement qui ne va pas trop vite et qui n'impose pas à un temps des charges trop lourdes. »

Dans la discussion sur l'article 1^{er}, M. Evain exprimait l'avis que pour faire de l'amortissement il y a des conditions indispensables. C'est en vain qu'on déciderait d'amortir si ces conditions ne se trouvaient pas réalisées, on ne le pourrait.

Il constatait aussi l'accord de tous les économistes pour reconnaître que l'on ne fait pas d'amortissement si l'on n'a pas des excédents budgétaires. Ces excédents, les avez-vous, interrogea-t-il. Non. Alors pourquoi ce projet est-il déposé devant nous.

Pour lui on aurait dû créer depuis longtemps cette caisse d'amortissement. Jamais on n'y avait songé ou si

on y avait songé ce n'était pas sérieusement. Si on s'en occupait comme cela tout à coup c'était pour rassurer plus ou moins le public.

Quant à l'efficacité de la caisse en discussion, M. Evain se déclarait plutôt sceptique. Il disait :

« La caisse d'amortissement n'est pas une nouveauté dans notre pays. Il y a plus de deux cents ans qu'une caisse de ce genre a été instituée.

» Elle a eu des vicissitudes très diverses. Néanmoins, de ce passé très long, on peut tirer quelques enseignements.

» La dernière a été liquidée en 1871. C'est une date relativement récente.

» Qu'a fait notre caisse d'amortissement pendant ce long laps de temps?

» Deux chiffres suffiront à le préciser. Sur 4 milliards 800 millions qu'elle avait reçus, la Caisse d'amortissement a amorti seulement pour 1 milliard 700 millions. Où est passé le reste? Dans les insuffisances budgétaires. Toutes les fois qu'on était gêné, on puisait dans la Caisse d'amortissement. Ce fut le résultat le plus clair.

» Voilà donc une première constatation. Les caisses d'amortissement servent à dépenser plus facilement et à combler certains trous du budget, quand le budget a été mal voté.

» Seconde constatation. Les caisses d'amortissement qui se sont succédé rachetaient des rentes pendant que l'Etat continuait d'en émettre. D'une façon générale,

elles vendaient ces rentes bien meilleur marché qu'elles ne les rachetaient.

» L'Etat achetait les rentes au prix moyen de 20 fr. 345 et les revendait au prix moyen de 19 fr. 362 par franc de rente ; soit une perte de 98 centimes par franc de rente racheté. »

Sur le bon fonctionnement de la caisse d'amortissement, il se montrait plus sceptique encore.

« La caisse d'amortissement doit être chargée de racheter des rentes à bon compte. Le pourra-t-elle ?

» Reportez-vous au texte ; vous verrez que la caisse d'amortissement est chargée du service des bons, de certaines obligations, etc. Tout cela n'est pas de l'amortissement.

» On dit ensuite que, quand elle aura fait toutes ces opérations, elle amortira avec des fonds qui resteront disponibles.

» La question est de savoir s'il lui restera des disponibilités ou si, au contraire, cette caisse nouvelle ne va pas, comme les caisses d'autrefois, faire tout, sauf de l'amortissement. »

Enfin l'engagement solennel du vote annuel de l'annuité dans le présent et dans l'avenir lui semblait purement fantaisiste. Comment la caisse sera-t-elle alimentée, se demandait-il.

« Je vois qu'une annuité lui vient du budget. Vous la fixez même d'une façon très nette pour toute la durée

de la caisse. Comme la caisse n'a pas de durée limitée, c'est une annuité illimitée que vous lui votez !

» Il en résulte avec évidence qu'elle est en communication directe avec le budget.

» Vous allez dire qu'à tout jamais on votera tous les ans cette annuité. Mais qui sait ce qui se passera dans quinze, dans vingt ou dans trente ans ? Qui peut garantir qu'il n'y a pas une année où, comme cela est arrivé autrefois, on ne cessera pas de voter l'annuité de la caisse d'amortissement, si l'on est gêné, si l'on est dans une situation qui empêche de le faire. »

C'eut été l'occasion de rappeler l'intéressante discussion qui mit aux prises sous le second empire, en 1866, ceux qui voulaient changer le système d'amortissement et ceux qui prétendaient qu'il était juridiquement impossible au gouvernement de modifier ce système.

L'article 115 de la loi de 1816 était formel. Il ne pourra, spécifiait-il, dans aucun cas ni sous aucun prétexte, être porté atteinte à la dotation de la caisse d'amortissement.

Et cette caisse était même placée, " de la manière la plus spéciale », sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative.

Or, M. Fould, ministre des finances en 1866, proposait de reprendre l'amortissement suspendu en 1848, mais d'après une formule qui ne serait pas celle du Docteur Price.

Le pouvait-il ? C'est ce que le parlement discuta.

« Non, disait M. Marie. Depuis 1816 une dotation

d'amortissement a été constamment annexée aux emprunts comme condition de ces emprunts et non seulement dans les lois générales, mais dans les lois spéciales. Il est donc illégal et inconstitutionnel de toucher à l'amortissement.

Oui, répondait M. Forcade de la Roquette. Oui, répondait M. Chesnelong qui ajoutait :

« A côté du droit qui appartient au législateur de modifier les lois selon les nécessités du temps il y a pour lui le devoir de ne procéder à cette modification que conformément à la justice et dans l'intérêt de tous ; si relativement à l'amortissement nous pouvons en transformer les conditions sans manquer à aucun engagement, il y a cependant pour l'Etat une obligation morale vis-à-vis du pays et de lui-même d'assurer le fonctionnement de l'amortissement dans la mesure du possible et de l'utile. »

Dans la mesure du possible. C'était dire en bon français que l'amortissement devait céder le pas à certaines considérations.

Dans la mesure de l'utile. C'était reconnaître que tout système rigide d'amortissement est une absurdité.

C'était bien là, semble-t-il, l'avis de M. Evain lorsqu'il énumérait les cas dans lesquels la caisse d'amortissement pourrait bien attendre vainement sa dotation.

De même, M. Bokanowski défiait le gouvernement de faire de l'amortissement dans l'état actuel de la situation budgétaire, car il était impossible de rembourser ni la

dette à court terme, ni la dette flottante, ni la dette perpétuelle « tant qu'il n'y aurait pas des excédents de recettes certains et assurés, non hypothétiques et provisoires ».

Tout cela est parfait et conforme à la plus saine doctrine. Mais ce qui est incompréhensible c'est d'entendre ces mêmes orateurs se déclarer partisans d'une caisse d'amortissement.

Car, enfin, si on crée une caisse avec la mission d'amortir, il faut tout au moins avoir quelque chose à mettre dedans. Or, ils veulent bien créer, mais tous déclarent que l'on ne pourra rien mettre dans la caisse si l'on ne veut pas emprunter ou surcharger le contribuable d'impôts. Et cela tout le monde est d'accord pour ne pas le vouloir.

Il y avait, il est vrai la loterie préconisée par la commission des finances et par M. Bonnefous qui défendit longuement un contre-projet reposant uniquement sur une loterie monstre.

Avec le milliard annuel produit par cette loterie, il se faisait fort d'amortir notre dette en une cinquantaine d'années grâce aux effets miraculeux des intérêts composés. On retrouvait dans son discours tous les arguments développés dans le projet de MM. Doumer et Chéron de 1920, en faveur d'une résurrection de la caisse d'amortissement de 1816.

Quoiqu'il en soit, après une discussion assez confuse

sur les premiers articles du projet, le ministère fut renversé le 22 novembre sur l'article 5 relatif à la consolidation forcée des bons du Trésor venant à échéance le 8 décembre 1925 :

Ces longs débats n'avaient cependant pas été complètement inutiles. Il y avait eu là une mise au point nécessaire.

Les affirmations répétées que tout amortissement nécessite des excédents budgétaires, qu'on ne peut en même temps amortir et emprunter et qu'enfin le système Price n'est qu'un dangereux mirage semblent avoir porté leurs fruits.

Les projets qui suivront feront appel à l'esprit de sacrifice des français mais non plus à des méthodes dont les essais antérieurs n'ont amené que désillusions.

CHAPITRE VII

Le projet Doumer à la Chambre des députés

M. Doumer avait ouvert la série des propositions de loi relatives à la création d'une caisse d'amortissement. Il ne l'oublia pas lorsqu'il entra au ministère des finances et s'empressa de mettre sur pied un projet de caisse d'amortissement.

Ce projet, qui après retouches par la Chambre des députés et le Sénat, devait devenir loi, fut déposé le 29 décembre 1925. Il n'avait plus qu'une lointaine ressemblance avec la proposition de loi de 1920. M. Doumer, ministre des finances, ne compte plus pour amortir notre dette sur la seule magie des intérêts composés et s'il parle d'aborder immédiatement l'amortissement de cette dette, il a aussitôt soin d'ajouter que « des excédents budgétaires sont la condition première d'un amortissement efficace ».

« Il faut, dit-il, jeter les bases d'une large politique d'amortissement portant sur tous les éléments de la dette et demander également aux excédents budgétaires la dotation d'une caisse autonome d'amortissement présentant toutes les garanties voulues de fonctionnement régulier. »

Voici, du reste, la partie du projet de redressement financier qui a plus particulièrement trait à l'amortissement et à la création d'une caisse chargée d'amortir.

« Le rétablissement de notre situation financière exige l'adoption d'un programme d'ensemble, dépassant le cadre d'un budget annuel, s'étendant à une période assez longue pour que les mesures adoptées puissent porter tous leurs fruits. C'est à cette condition que les sacrifices nécessaires seront acceptés par le pays, qui en comprendra la portée et qui en apercevra le succès certain.

» C'est dans cet esprit que le présent projet associe un plan raisonné d'amortissement aux dispositions d'ordre fiscal qui en sont la contrepartie.

» Entreprendre dès maintenant de réduire le montant de la dette qui jusqu'ici a marqué un accroissement constant, telle nous paraît être la nécessité primordiale du moment. Aussi le titre I^{er} du projet est-il destiné à assurer, d'une manière efficace, le remboursement des avances consenties au Trésor par la Banque de France et l'amortissement de la dette de l'Etat.

» Dans l'effort proposé, le remboursement graduel de l'institut d'émission occupe la première place. Avant d'obliger l'Etat à faire des amortissements nécessaires à son relèvement financier, mais qui ne sont pas contractuels, il importe d'assurer ceux qui résultent d'engagements formels, pris à l'égard des prêteurs et sanctionnés par la loi. Or, la convention du 14 avril 1920, approuvée par la loi du 22 du même mois et confirmée par les conventions ultérieures, a stipulé que l'Etat rembourserait chaque année à la Banque une somme de 2 milliards. D'autre part, les avances n'ont trouvé leur raison d'être que dans les circonstances exceptionnelles nées de la guerre et de ses conséquences ; elles présentaient en revanche, pour la vie économique du pays et surtout pour l'état de sa monnaie, des inconvénients sur lesquels il est superflu d'insister après l'expérience des dernières années.

» Dès lors, la stricte exécution de la convention du 14 avril 1920 doit être partie intégrante de tout plan d'assainissement. Malheureusement, si les engagements de l'Etat furent tenus en 1921, le Trésor dut, dès 1922, et

lors de chacune des échéances suivantes, passer avec l'institut d'émission de nouveaux accords, afin de réduire le montant de ses obligations ; aucune ressource n'ayant été prévue pour y faire face, la trésorerie s'est toujours trouvée dans l'impossibilité de fournir les sommes nécessaires.

» C'est pour remédier à cet état de choses que le présent projet prévoit (art. 1^{er}) l'inscription obligatoire au budget général de l'Etat, à partir de 1926, d'un crédit de 2 milliards de francs au minimum, affecté au remboursement annuel imposé à l'Etat par la convention précitée.

» La perspective de voir assurée, grâce à des ressources normales et permanentes, l'extinction progressive de la dette envers la Banque aura sans nul doute et dès maintenant, sur la valeur du franc et la tenue des changes, un effet salubre que viendra peu à peu accentuer la mise en œuvre des autres mesures édictées par le titre 1^{er} du présent projet.

» Ces mesures ont pour objet de commencer, dès 1926, et de poursuivre de plus en plus largement dans les années suivantes, la réduction de la dette perpétuelle ou à terme de l'Etat. Il importe, en effet, que lorsque nous aurons dépassé cette période où, dans un vigoureux effort d'assainissement financier, nous nous imposons des sacrifices considérables, la proportion des charges d'emprunt par rapport aux dépenses des services publics se réduise peu à peu ; cette diminution deviendra d'ailleurs d'autant plus nécessaire que le cours du franc s'améliorera

davantage et rendra relativement plus lourd le poids des arrérages.

» Nous n'entendons obtenir ce résultat que par le moyen pénible peut-être, mais à coup sûr efficace, de l'amortissement pratiqué grâce aux annuités inscrites au budget et aux excédents budgétaires. C'est la seule méthode qui ne réserve pas de mécomptes ; c'est la seule qui, à plusieurs reprises, a permis à l'Angleterre de reconstituer ses finances.

» Aussi prévoyons-nous l'inscription obligatoire au budget annuel de l'Etat d'un crédit de 2.500 millions, mis par douzièmes à la disposition de la caisse d'amortissement (art. 4), et qui garantit dès maintenant à celle-ci un minimum de ressources que viendront encore accroître les excédents constatés en fin d'exercice et les dons et legs qui seraient éventuellement recueillis par la caisse.

» Le respect de cette disposition dans l'avenir et l'utilisation de ce crédit, conformément à la volonté du législateur actuel, sont entourés d'un réseau serré de garanties qui obligeront tous ceux dont le concours est nécessaire pour l'exécution de la présente loi à poursuivre sans défaillance le but que nous nous sommes proposé.

» Ce crédit prévu au budget ne pourra être modifié, comme celui prévu pour le remboursement de la Banque de France, que sur la proposition du Gouvernement et par une loi spéciale dont le projet aura été soumis à une double délibération dans chacune des deux Chambres (art. 8).

» Il est interdit au Gouvernement de remplacer les versements que le Trésor est tenu de faire à la caisse par des remises de bons ou d'obligations (art. 5).

» L'exécution du programme d'amortissement est confié à une caisse autonome dont le conseil d'administration est composé de hautes personnalités que leur situation même rend indépendantes et impartiales (art. 5).

» La caisse est obligée enfin d'affecter l'intégralité de ses ressources au rachat en bourse des titres de l'Etat français émis postérieurement au 1^{er} août 1914 ainsi que des valeurs du Crédit national, et il lui est interdit de revendre ou de remettre en circulation les titres qu'elle a acquis.

» Sont passibles des peines de la réclusion les personnes qui auront usé de leur pouvoir ou de leur autorité pour affecter ou faire affecter à un emploi autre que celui prévu par la loi les ressources de la caisse d'amortissement, et celles qui auront participé d'une façon quelconque à la vente ou l'achat de titres acquis par cette caisse. Dans le premier cas, en effet, nous sommes en présence d'un abus d'autorité ; le second peut être assimilé à un abus de confiance qualifié, et, dans ces deux hypothèses, les articles 188 et 408, paragraphe 2, du code pénal prévoient la réclusion.

» Le vote par le Parlement de ce programme d'amortissement, qui s'étend à une longue suite d'années, et s'entoure de garanties solennelles d'exécution loyale, nous paraît devoir renforcer en France et à l'étranger le crédit

public et la confiance dans les destinées financières de notre pays. »

En face du projet gouvernemental, la commission des finances dressa cette fois encore son projet à elle que l'on trouve dans le rapport de M. Lamoureux ¹.

Il se distinguait du premier par les fonctions confiées à la caisse et par la suppression de l'article 1^{er} du projet de loi de M. Doumer qui faisait figurer au budget général une annuité de 2 milliards pour le remboursement des avances de la Banque de France.

La commission estimait qu'avant de procéder au remboursement de ces avances pour lesquelles l'Etat ne paie qu'un intérêt réduit, il était préférable de réserver les disponibilités affectées à l'amortissement à l'extinction d'autres parties de la dette publique plus coûteuses pour le Trésor.

En ce qui concerne les ressources de la caisse, l'accord était loin d'être réalisé.

Le projet gouvernemental prévoyait un crédit annuel de 2 milliards 500 millions inscrit chaque année à partir de 1926 au budget général de l'Etat. Or, pour l'année 1926 la commission n'attribuait à la caisse « pour lui permettre de pratiquer des amortissements supplémentaires en plus de ceux qui étaient déjà prévus au budget », que la majoration des impôts du 4 décembre 1925. Elle se réservait d'examiner et de soumettre à la Chambre

¹ *Documents parlementaires*, SO, 1926, feuille 3.

au cours de l'année 1926, un projet destiné à doter d'une façon permanente la caisse d'amortissement et de faire appel, pour obtenir les ressources nécessaires, au capital et à toutes les formes de la richesse.

Enfin, le projet gouvernemental avait abandonné le système Price mais la commission le reprenait dans le paragraphe 7 de l'article 97 ainsi conçu.

7° Les arrérages des titres acquis par la caisse.

Ce n'était certes pas un progrès et, somme toute, la comparaison n'était pas à l'avantage du projet de la commission qui avait déjà cru, dans le paragraphe 5 du même article, devoir recourir à la loterie.

La discussion des articles relatifs à la caisse d'amortissement ne donnèrent lieu à la Chambre des députés qu'à des débats sans importance. Tout semblait avoir été dit lors de la discussion du projet Painlevé.

A noter cependant un passage du discours du rapporteur général du budget, passage dans lequel il affirmait que chaque année nous procédons à un large amortissement.

« La commission des finances, expliquait-il, confie en premier lieu à la caisse le soin d'assurer un amortissement qui, jusqu'à maintenant, a été fait à l'intérieur du budget.

« En effet, sans que cela paraisse aux yeux généralement inattentifs du grand public intérieur et du grand public extérieur, les budgets sont dotés de sommes importantes destinées à une forme de l'amortissement qui est

le remboursement de certaines dettes amortissables. C'est ainsi qu'une somme de plus de 1 milliard est prévu pour cet objet au budget de 1926.

» La commission des finances a pensé que c'était là une forme de l'amortissement qui devait être confiée à la caisse d'amortissement et qu'on devait d'autant plus la lui confier que c'est un moyen de faire une sorte de publicité auprès du public français et étranger. Ainsi pourra provoquer sur le crédit public des réactions favorables le gros effort d'amortissement que depuis plusieurs années la Chambre effectue par ce moyen. »

M. Lamoureux aurait pu ajouter qu'en contre partie de ces remboursements il y avait chaque année aussi de nouveaux emprunts, ou de nouvelles fournées de billets de banque.

C'est M. César Chabrun qui lui répondit :

« Pour amortir un peu notre dette, il faut créer une caisse d'amortissement plus perfectionnée que celle qu'on nous propose. Or, j'ai le regret de constater que cette caisse d'amortissement ressemble quelque peu à un chapiteau mis sur une colonne à laquelle on n'a pas mis d'achitrave ! On ne cherche pas un grand système général d'amortissement. Or, ce système est indispensable. Il faut que votre caisse d'amortissement ne soit pas dotée pour une seule année, mais qu'elle dispose de ressources lui permettant de commencer son œuvre, de la poursuivre tranquillement, méthodiquement, automatiquement.

» Il lui faut d'abord une annuité budgétaire qui, dans

mon esprit, doit correspondre à l'annuité de la dette, car j'estime que la caisse d'amortissement doit gérer toute la dette, au moins la dette intérieure.

» Il lui faut ensuite des ressources qui lui viennent d'un impôt spécial. Là, nous avons pensé à l'impôt sur les successions. C'est l'idée qui nous a guidés.

» En effet, messieurs, il n'y a pas d'amortissement sans le régime classique de l'appel aux excédents budgétaires. Mais quels excédents budgétaires allez-vous chercher ?

» Sont-ce ceux du budget ? Ah ! ceux-là sont sujets à vicissitudes : vous ne savez pas quels seront vos besoins de demain, quelle sera l'ampleur des appels que vous aurez à faire. Vous ne savez pas quelle sera exactement la valeur de votre franc.

» Ce que vous savez bien, c'est qu'un budget qui est constitué par des francs, qui comme dépenses, n'a que des francs, c'est-à-dire une valeur qui est toujours interchangeable quelle que soit, d'ailleurs, la situation du change, peut être mis en excédent, si votre caisse d'amortissement est organisée de telle manière que, chaque année, il y ait un excédent budgétaire à son actif.

» Cet excédent subsistera parce que chaque fois que vous amortirez avec des francs, quelle que soit leur valeur par conséquent, vous ne ferez pas fondre ce que vous aurez cru d'abord être un excédent. L'excédent subsiste.

» En outre, il est indispensable que l'amortissement ait

un point de départ. Ce point de départ notre rapporteur général l'a prévu dans son rapport. C'est le moyen de donner à la caisse le fameux excédent dont je parle, d'une manière définitive.

» Il s'agit d'une contribution exceptionnelle que d'autres projets avaient envisagée sous une forme ou sous une autre. Ne la définissons pas pour aujourd'hui, mais disons-nous que c'est un sacrifice nécessaire à demander aux Français, qui ne le refuseront pas, parce qu'ils sauront qu'il s'agit là d'un sacrifice fait une fois pour toutes et qui n'aura pas de répercussion sur l'économie générale.

» Je veux dire par là qu'il doit être fait autant que possible d'un seul coup et en masse.

» Si vous rendez ce sacrifice par trop échelonné, il jouera comme un impôt ordinaire avec ses incidences. Si au contraire vous le faites d'un seul coup et par des moyens qui ne feraient même pas appel au numéraire qui risquerait d'entraîner l'inflation, vous aurez donné la possibilité aux Français de dire qu'une fois pour toutes ils se délivreront d'un poids qui pesait sur eux. »

Et ce fut tout. Ce rappel à l'amortissement loyal par excédents budgétaires, cet appel au sacrifice nécessaire ne furent pas entendus et le projet de la commission fut adopté.

CHAPITRE VIII

La Caisse d'amortissement au Sénat

Le budget partit pour le Sénat non équilibré. La Chambre avait refusé la plupart des impôts proposés par M. Doumer. Cependant, comme on vient de le voir, tout ce qui concernait la caisse d'amortissement avait été voté.

La commission du Sénat se mit aussitôt au travail. Elle accepta sans discussion les articles relatifs à la création d'une caisse d'amortissement et à la composition du conseil d'administration de cette caisse.

« La création d'une caisse d'amortissement, écrivait le rapporteur général, figurait déjà dans le projet de budget de 1925. L'idée en était reprise dans les projets d'assainissement financier de MM. Painlevé et Loucheur.

» Enfin elle figurait également dans le projet du gouvernement actuel.

» Il n'est pas douteux que l'institution d'un organisme d'assainissement autonome entièrement soustrait aux

influences politiques et échappant à l'instabilité gouvernementale correspond à une certaine aspiration de l'opinion publique et est de nature à faire accepter par la nation les sacrifices que le redressement financier exige d'elle. »

La commission ratifiait aussi le texte de la Chambre sur les attributions de la caisse d'amortissement.

Mais l'article concernant les ressources subissait des changements profonds.

Tout d'abord la commission sénatoriale rétablissait, mais en la réduisant, l'annuité prévue dans le projet gouvernemental. Et, si elle avait la faiblesse de conserver la loterie, du moins supprimait-elle radicalement le paragraphe du projet de la Chambre, qui comptait dans les ressources de la caisse les arrérages des titres acquis par elle.

Le rapporteur s'en expliquait ainsi :

« En vertu de ce texte, la caisse eût continué à percevoir les arrérages des titres acquis par la caisse. Il nous paraît indispensable, si nous voulons que l'amortissement soit effectif et que le bénéfice en soit durable que les titres rachetés par la caisse soient définitivement et irrévocablement annulés. Toute disposition contraire, même entourée de certaines précautions, risquerait de rendre possible un jour ou l'autre une main-mise directe ou détournée sur le portefeuille de la caisse d'amortissement et de rendre vains les sacrifices consentis. Le système que nous vous demandons d'adopter nous paraît plus sûr.

Il ne sera pas moins efficace, puisque nous vous demandons d'apporter à la caisse d'amortissement une dotation annuelle de 600 millions que le projet voté par la Chambre ne prévoyait pas. »

La discussion au Sénat fut très pauvre, dit le professeur Jèze. L'expression n'est pas trop forte. On n'apporta aucun argument décisif en faveur de la création d'une caisse d'amortissement. Il est nécessaire d'ajouter qu'on n'en apporta pas de plus décisifs contre.

Pour M. Milan, dont le contre-projet avait servi de base au projet adopté par le Sénat, le point délicat de la caisse d'amortissement est la question des garanties. Il ne suffira pas, à son avis, de dire qu'une caisse autonome sera libre et indépendante, il faudra assurer cette garantie.

Son idéal eut été une caisse constitutionnelle, c'est-à-dire votée par l'assemblée nationale. A son défaut, il aurait voulu qu'on exigea deux délibérations des deux Chambres pour toucher aux statuts de la caisse d'amortissement. Mais cette disposition étant nettement anti-constitutionnelle il dut y renoncer.

M. Doumer de son côté avait songé à cette double délibération, l'article 8 de son projet de loi la prévoyait, il y était entièrement consacré.

Un seul orateur se montra franchement opposé à la création d'une caisse d'amortissement et s'efforça d'en montrer l'inutilité. Ce fut M. Tissier.

« Je n'ai pas fait, expliqua-t-il, d'observation sur le principe de la caisse d'amortissement quoique je ne l'ai

pas voté. Je me rappelle cependant une gravure parue dans un journal de ma région. Elle représentait un monsieur qui essayait d'emprunter de l'argent à un autre. Celui-ci disait : « Comment! vous voulez que je vous prête de l'argent quand vous êtes pourri de dettes! » et le quémandeur répondait : « Mais justement, c'est pour payer mes dettes. »

» Je crois que vouloir amortir quand nous sommes obligés de faire des efforts considérables pour équilibrer le budget, vouloir, quand nous avons 50 millions d'intérêts à verser, demander à nos contribuables, dans cette période difficile, un milliard en vue d'amortir pour l'époque où nos arrières neveux nous auront remplacés dans une période probablement moins difficile que la nôtre, c'est là quelque chose d'extraordinaire.

» Si je ne comprends pas ce système, je comprends bien en tout cas que, quel que soit le sort de la caisse d'amortissement — nous en avons déjà vu qui ont eu des sorts plus ou moins heureux, mais généralement elles n'ont pas connu de bien longues années — vous allez créer des fonctionnaires de plus. »

Tout n'était sans doute pas très juste dans cette critique acerbe, surtout le passage où M. Tissier demandait de rejeter sur les générations futures le fardeau de la dette. Cependant il faut avouer qu'il touchait juste lorsqu'il exprimait la crainte de nous voir dans l'obligation d'emprunter pour doter chaque année la caisse d'amortissement.

Mais c'est sur le paragraphe 3 de l'article ayant trait aux ressources de la caisse que la discussion fut le plus vive. Ce paragraphe prévoyait l'inscription d'une annuité au budget général et spécifiait que cette annuité ne pourrait être inférieure à 600 millions.

Le sénateur Gallet déclara tout d'abord qu'il ne voterait pas cette somme de 600 millions.

Avant d'instituer une caisse d'amortissement, il estimait qu'il fallait avoir un budget en équilibre ou plutôt en superéquilibre. A ce moment là seulement, ajoutait-il, on pourrait penser à l'amortissement. « L'amortissement ne se fait pas avec des textes, il se fait avec des chiffres, avec des excédents budgétaires. »

Et le sénateur Raphaël-Georges Lévy, pria le Sénat de ne pas permettre que le Trésor prenne imprudemment des engagements qu'il pourrait ne pas être à même de tenir.

» Je suis partisan, avec autant d'énergie que M. Milan, de l'amortissement de la dette publique ; je considère que c'est une nécessité pour le salut de nos finances, et que, par conséquent, tout ce qu'on fera pour le promouvoir sera excellent. Mais il faut regarder nos possibilités et ne pas perdre de vue les leçons de l'histoire.

» Ce n'est pas d'aujourd'hui que les idées d'amortissement sont en faveur dans les Etats modernes et, en particulier, chez celui que j'aime toujours à citer comme le modèle en matière financière : la Grande Bretagne.

» Vous savez qu'il y a deux siècles, un certain docteur Price avait fait fureur — le mot n'est pas trop fort — en Angleterre avec ses projets d'amortissement. Il avait démontré — ce qu'on a rappelé tout à l'heure — qu'avec une annuité relativement modeste, mais au bout d'un temps relativement long on arrivait à faire disparaître une dette. »

Et encore :

« Je veux simplement rappeler que les Anglais ont eu beau inscrire une annuité importante pour amortir leur dette pendant une longue période, ils ne sont pas arrivés à en diminuer le montant. Pourquoi ? Parce que, si, d'un côté, la caisse d'amortissement travaillait à racheter des rentes, de l'autre côté, l'état empruntait et ce, généralement à des taux plus élevés que ceux auxquels il remboursait. »

Il montrait ensuite que l'amortissement anglais avait donné des résultats lorsqu'on avait employé le seul moyen efficace, celui des excédents budgétaires.

« Ayez des excédents budgétaires et vous amortirez, ajoutait-il, sans excédents budgétaires, vous n'amortirez jamais. »

Il expliquait, enfin, qu'il est puéril de vouloir amortir quand on emprunte.

« Je souhaite de tout mon cœur que nous ayons annuellement 600 millions, 800 millions, 1 milliard pour l'amortissement de la dette. Malheureusement, ce n'est pas certain. Il n'est pas certain non plus que nous ne serons

pas obligés de recourir à des emprunts. N'oubliez pas que l'ère des emprunts n'est pas close. Et cependant ce n'est qu'à cet instant que peut commencer un amortissement véritablement efficace ; car si vous contractez un emprunt d'un côté pour amortir de l'autre vous faites une opération de dupe. »

M. Raphaël-Georges Lévy ne parvint pas à convaincre ses collègues, le paragraphe comportant l'annuité fut voté comme les autres.

Est-il besoin de montrer toutes les défectuosités du projet. Il suffira de constater qu'il prévoit un crédit annuel, qu'il prescrit que ce crédit ne pourra être inférieur à 600 millions, mais qu'il ne prévoit même pas un plan d'amortissement. Il laisse les Chambres maîtresses, chaque année, du crédit de dotation. Chaque année, comme le disait M. Chéron, le Parlement votera le crédit de dotation qu'il jugera utile. Il ne sera pas lié juridiquement par le plan d'amortissement arrêté par le conseil de gérance de la caisse et le ministre des finances, dans les conditions déterminées par un règlement d'administration publique.

Mais alors, si le Parlement, si même une des Chambres décidait de refuser tout crédit, qui pourrait bien l'en empêcher ? Les garanties énumérées avec complaisance dans les deux assemblées sont donc purement illusoires.

Quoiqu'il en soit, M. Doumer ne put parachever son œuvre. Le ministère fut mis en minorité par la Chambre des députés et c'est sous son successeur, M. Raoul Péret,

que par l'accord des deux assemblées, le projet devint loi.

Il avait du reste été amendé au cours de ses voyages. Mais c'était à peu de choses près le projet sénatorial qui avait triomphé. En particulier, et l'on peut s'en réjouir, le système Price était définitivement enterré, malgré la ténacité de la Chambre des députés à vouloir le faire revivre.

CHAPITRE IX

Le Projet Poincaré

On s'était flatté de construire pour l'éternité. On avait crié à tous les échos qu'avec le présent on engageait solidement l'avenir. On avait affirmé qu'il ne se rencontrerait jamais un homme assez audacieux pour porter une main sacrilège sur la caisse d'amortissement.

Or, il se trouva qu'on avait bâti sur le sable un monument mal en équilibre. Parachevé le 29 avril 1926, il s'écroulait vers la fin de juillet.

Comme il fallait s'y attendre la création d'une caisse autonome d'amortissement chargée de ramener la confiance n'avait rien ramené du tout. La contribution volontaire avait lamentablement échoué à l'exemple de ses devancières. Le franc continuait à tendre vers zéro.

M. Raoul Péret décida donc de démissionner mais, auparavant, il chargea un comité d'experts de donner son avis « sur les questions dont il serait saisi par le ministre des finances et notamment sur les mesures propres à réaliser l'assainissement financier ».

Ce comité se mit au travail, et, le 3 juillet, il déposait un rapport dont les conclusions parurent pour la plupart dignes au nouveau ministre des finances, M. Caillaux, de figurer dans son projet d'assainissement financier.

Mais ce ministère dura peu et fut remplacé par un ministère d'union nationale dont M. Poincaré était à la fois le président et le ministre des finances. A ce second titre, il s'appropriâ le rapport des experts, moins peut-être la partie concernant le règlement de la dette extérieure.

C'est ainsi que nous eûmes un projet de loi ayant pour objet la création d'une caisse de gestion des bons de la Défense nationale, caisse qui se mua bien vite en caisse d'amortissement de la dette publique.

Dans le paragraphe relatif aux bons de la défense nationale le comité des experts, après avoir énuméré les moyens propres à obtenir une consolidation volontaire progressive de ces bons, ajoutait :

« En attendant que ces opérations soient réalisables il importe de prendre une série de mesures pour que le remboursement des bons de la Défense soit entouré de toutes les garanties possibles. A cet effet, il a paru de première importance de séparer nettement de la Trésorerie

le bon de la Défense nationale qui doit être considéré comme un legs du passé. La gestion des bons de la Défense nationale serait confiée à une « caisse de gestion des bons de la Défense nationale », administrée par la caisse des dépôts et consignations, qui possède l'organisation nécessaire. Cette caisse de gestion assurerait le service de l'intérêt, du renouvellement et du remboursement des bons. »

Le comité des experts ne se contentait pas de recommander la création de cette caisse il s'occupait, en outre, des ressources qui lui seraient affectées.

1° Une annuité budgétaire égale au montant de l'intérêt des bons en cours, gérés par la caisse au commencement de l'année.

2° Une annuité d'amortissement d'au moins 500 millions, également prélevée sur le budget. Cette annuité serait à due concurrence affectée à l'annulation de bons de la défense.

3° Une dotation initiale pour laquelle le comité propose la solution suivante :

« Une des premières mesures à prendre en vue de stabiliser la monnaie consistera dans la réalisation d'emprunts à aussi long terme que possible sur les grandes places internationales.

» L'Etat céderait à la Banque de France les devises étrangères produites par ces opérations, ou par des opérations antérieures, et la contre-valeur de ces devises, en francs, serait, jusqu'à concurrence de 4 milliards de

francs, portée au crédit d'un compte spécial ouvert par la Banque de France à la caisse de gestion des bons de Défense nationale. »

4° Une affectation des recettes des tabacs.

D'autre part les bons du Trésor ordinaires, actuellement existants et dont le montant est de 2.600 millions, devaient être également considérés comme un legs du passé et, à ce titre, pris en charge par la caisse de gestion des bons de la Défense nationale.

Voyons maintenant le projet de loi de M. Poincaré. L'article premier était ainsi conçu :

« Il est institué une caisse autonome d'amortissement et de gestion des bons de la Défense nationale et d'exploitation industrielle des tabacs, établissement public jouissant de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

» Cette caisse est chargée :

» 1° d'assurer le service des intérêts, du remboursement et du renouvellement des bons de la Défense nationale. Les bons ordinaires du Trésor actuellement en circulation seront également gérés par la caisse et ne pourront être renouvelés que sous forme de bons de la Défense nationale ;

» 2° d'exploiter, jusqu'à l'amortissement complet des bons de la Défense nationale, le monopole de l'achat, de la fabrication et de la vente des tabacs. »

N'est-ce pas la reproduction de la partie du rapport ayant trait aux Bons de la Défense nationale? Tout ce

qu'on trouve dans ce premier article se trouve aussi dans le rapport.

Les articles 2 et 3 fixaient l'organisation de la caisse. L'article 4 déterminait ses attributions. L'article 5 fixait le plafond des bons de Défense nationale en s'inspirant encore du rapport des experts. L'article 6 déterminait les ressources de la caisse qui pouvait se faire consentir des avances et émettre des titres gagés, le cas échéant, sur les recettes des tabacs.

L'article 7 habilitait la caisse à suivre l'affectation des contributions volontaires au lieu et place de la caisse créée par les articles 170 à 181 de la loi du 29 avril 1926, qui sont abrogés. C'était l'enterrement sans pompes de la caisse d'amortissement de MM. Doumer et Péret.

Enfin, l'article 8 fixait la limite des bons ordinaires du Trésor.

Le projet déposé, la commission des finances s'en empara aussitôt et, en l'amendant, transforma la caisse de gestion des bons de la Défense nationale en caisse d'amortissement de la dette publique.

Sur le fond même du projet, disait le rapporteur, M. de Chappedelaine, votre commission n'a eu à formuler aucune objection de principe, mais l'examen détaillé qu'elle a fait des articles l'ont conduite à vous faire part de diverses observations que vous voudrez bien trouver exposées ci-après :

Et tout de suite il critiquait le rôle de la caisse trop

restreint à son gré et au gré de la commission des finances.

« En premier lieu, votre commission a constaté que l'objet de la caisse autonome était strictement limité au service des intérêts du remboursement et de l'amortissement des bons de la défense nationale. Comme, d'autre part, le projet (art. 7) prévoyait l'abrogation des articles 170 à 181 de la loi de finances du 29 avril 1926 relative au fonctionnement d'une caisse d'amortissement de la dette publique, il ne subsistait plus dans le projet actuel, aucune modalité d'amortissement de la dette consolidée et de la dette à court terme.

» Votre commission s'est occupée d'élargir la formule d'amortissement à laquelle s'était ainsi arrêté le gouvernement.

» A cet effet, elle a d'une part modifié l'intitulé même du projet de loi en y faisant expressément figurer les mots « amortissement de la dette publique » et elle a, d'autre part, inséré dans le projet une disposition nouvelle fixant le sort des titres de rente et des valeurs à court terme admis en paiement de la taxe sur la première mutation et les droits successoraux. »

Et le projet de la commission indiquait, en outre, pour combler une lacune du projet gouvernemental que seraient annulés les titres de rentes et valeurs du Trésor remis en paiement de cette taxe et de ces droits qui étaient classés dans les ressources de la caisse autonome.

La décision de la commission était sage pour ce qui

concernait l'annulation de ces rentes et valeurs du Trésor remis en paiement, car certains champions du système Price n'avaient pas encore perdu tout espoir. Mais pour la décision ayant trait à l'élargissement du rôle de la caisse on peut dire qu'elle laissait plutôt à désirer.

Il est vrai qu'on pourrait nous répondre avec le rapporteur de la commission sénatoriale des finances :

« Tout d'abord dans la pensée du gouvernement, il s'agissait uniquement d'une caisse destinée à la gestion des bons. La Chambre en a fait dans une certaine mesure — n'élargissons pas trop la formule — une caisse d'amortissement de la dette publique, en lui confiant le soin d'annuler les titres de rente qui pourront, vous le savez, être remis en paiement de certains impôts dans la mesure où vous l'avez précisé par la loi du 3 août 1926 ; mais rien autre chose. »

C'est exact. Mais avec le titre de la loi la formule pourra justement être élargie et le passé nous montre qu'il faut toujours se méfier des caisses d'amortissement dont la gestion est trop élargie.

Cependant M. Poincaré se laissa aisément convaincre. Il eut tort.

Les experts avaient pris soin d'indiquer pourquoi ils se résolvaient à préconiser une caisse de gestion des bons de la Défense nationale, à créer un budget spécial pour cette caisse.

« Il a paru de la première importance, disait le rapport,

de séparer nettement de la Trésorerie le bon de Défense nationale qui doit être considéré comme un legs du passé.»

En ce qui concerne l'amortissement de la dette publique, les experts restaient les partisans convaincus du système normal d'amortissement par ressources budgétaires, le seul système loyal et aussi le seul efficace.

A une situation grave causée par la menace de non renouvellement des bons à leur échéance, on proposait un remède exceptionnel. Mais pourquoi généraliser et vouloir appliquer ce remède à la dette publique tout entière.

C'était décréter la permanence d'un budget spécial qui ne devait être que temporaire. Bien mieux, on décida que la caisse d'amortissement deviendrait une caisse constitutionnelle.

A une époque où la situation était certainement moins critique, en 1879, M. Paul Leroy-Beaulieu écrivait ¹ :

« Ce n'est que dans vingt ou trente ans, quand on aura supprimé la plupart des impôts préjudiciables à la production, quand un grand nombre des annuités à terme contractées par l'Etat seront expirées, ... ce n'est qu'alors qu'on pourra reprendre, si l'on veut, sans danger et sans inconvénient économique, l'amortissement de la dette consolidée. »

Et il ajoutait :

« Il conviendra alors d'éviter un grand écueil : une caisse d'amortissement fonctionnant à intérêts composés

¹ *Traité de la science des finances*, 2^e édition, tome II, p. 443.

ou bien encore rachetant des titres au moment même ou l'Etat en émet. »

Et encore :

« Chaque budget de prévision devrait alors être établi de telle sorte qu'il contint un excédent de 100 millions pour l'amortissement. Cette somme ne serait employée qu'autant que les comptes des recettes et des dépenses du Trésor feraient ressortir la réalité de l'excédent... Si l'on adoptait cette marche et qu'on eut assez de constance pour la suivre, on arriverait bientôt à des résultats notables. »

C'était la condamnation de l'amortissement de la dette consolidée en période d'emprunt, alors surtout que le budget n'est pas en équilibre plus que stable.

Mais n'est-ce pas un peu aussi la condamnation d'une caisse d'amortissement constitutionnelle ?

Car enfin, voilà cette constitution en péril d'être violée une fois au moins par an.

Dans le projet de loi soumis à l'assemblée nationale on lit, en effet, au dernier paragraphe :

« Le produit des ressources ci-dessus énumérées au cours du premier exercice qui suivra la promulgation de la présente loi constitue la dotation annuelle minimum de la caisse d'amortissement. En cas de diminution ultérieure de ces ressources, un crédit au moins égal à cette insuffisance sera inscrit au budget. »

Admettons que cette diminution ultérieure vienne à se

produire et que le budget ne présente pas cet excédent réel que réclamait M. Leroy-Beaulieu.

Que fera-t-on ? On empruntera, si l'on trouve prêteurs. On surimposera, si toutefois on peut encore le faire. Ou bien on n'inscrira pas le crédit.

Mais ce crédit fait partie de la constitution.

Donc la constitution sera violée.

M. Blum est le seul qui paraisse avoir vu ce danger. Il le signalait en ces termes à l'Assemblée nationale :

« Nous nous demandons pourquoi nous avons ainsi éprouvé la nécessité de nous tresser à nous-mêmes des liens et des lisières dont nous n'avions peut-être pas besoin.

» Je ne sais pas qui pourrait sérieusement mettre en doute que la Chambre et le Sénat, même sans être liés par une obligation constitutionnelle, auraient continué de voter, tant qu'ils en auraient perçu la nécessité, les crédits nécessaires pour l'amortissement de la dette publique, que, tant qu'ils auraient jugé sage de persister dans un certain plan d'amortissement, cette contrainte aurait été quelque peu inutile.

» Si vous voulez bien regarder les choses de près, quelle obligation créez-vous en ce moment ? Vous vous créez l'obligation d'affecter un certain nombre de recettes à un objet ou plutôt à deux objets qui sont le service des intérêts de la dette flottante et son remboursement jusqu'à une somme déterminée ; vous ne vous obligez pas, Chambre et Sénat, à créer ces recettes ; vous restez libres

demain, comme vous l'êtes aujourd'hui de ne comprendre dans l'état joint annuellement au budget, ni les recettes des tabacs, s'il vous plaît de supprimer l'impôt sur les tabacs, ni l'impôt sur les mutations, ni l'impôt sur les successions, s'il vous plaît d'en changer le taux ou même de le supprimer.

» Le gouvernement a demandé, il a obtenu que l'on insérât dans le texte, au cas où ces recettes nommément spécifiées disparaîtraient ou seraient réduites, qu'elles seraient remplacées par une annuité budgétaire. Mais qui donc vous obligera, Chambres, à voter tel ou tel crédit budgétaire et si vous vous y refusez quelle est donc l'autorité qui pourra vous y contraindre ? »

La question méritait d'être posée. Que pourrait-on contre une Chambre qui ne voudrait ou ne pourrait — il faut insister sur ce dernier verbe — voter l'annuité budgétaire prévue par la constitution ?

En résumé, on eut pu épargner à la France une consécration solennelle susceptible de donner lieu aux plus graves conflits, aux plus dangereuses situations.

Il est inutile de parler des débats auxquels la création d'une nouvelle caisse d'amortissement donna lieu à la Chambre des députés et au Sénat. De débats, il n'y en eut pour ainsi dire pas.

Au nom du parti socialiste, M. Bedouce préconisa la consolidation de la dette flottante et le prélèvement sur le capital. Au nom des derniers tenants du système Price,

M. Join-Lambert réclama le fonctionnement de ce système.

Et la loi fut votée par 420 voix contre 140 à la Chambre des députés, par 275 voix contre 6 au Sénat.

La caisse d'amortissement devint constitutionnelle par 671 voix contre 144.

*
* *

En fin de compte, il ressort de tous les projets que nous avons examinés, de tous les débats qui se sont déroulés sur une période de deux années, tant au Palais Bourbon qu'au Luxembourg, que la caisse d'amortissement a surtout été fondée dans un double but.

Le premier, c'était de forcer la main aux députés et aux sénateurs dont on craignait les défaillances dans ces nuits difficiles, dont parlait M. Chéron dans son rapport, où « il fallait donner un tour de vis pour aider au malheur des temps ». On craignait que placés entre la nécessité d'amortir et la rancune du contribuable qui est aussi l'électeur de demain, sénateurs et députés, députés surtout, ne sacrifiassent l'amortissement à leur réélection.

Le second, c'était le désir de rétablir la confiance qui baissait chaque jour, en même temps que le franc et dans les mêmes proportions que lui.

Il est évident que les auteurs de propositions ou de projets, qu'ils soient ministres, sénateurs ou députés, ont

cherché à lutter contre l'impopularité croissante du milieu parlementaire.

Trop longtemps on avait cru que le péril d'une dette flottante énorme peut être conjuré par des paroles de confiance. On s'est enfin aperçu — un peu tard peut-être — que les paroles ne suffisaient pas. C'est alors qu'on a songé à créer une caisse autonome pour l'amortissement.

Et à l'heure actuelle, le second but semble bien avoir été atteint. La confiance règne, la population française a mis tout son espoir dans la caisse constitutionnelle d'amortissement et cet espoir est si grand qu'il présente même quelque danger. On paraît croire de nouveau qu'avec cette caisse tout s'arrangera sans trop d'efforts et sans trop de débours.

Il est certain que le comité des experts lui a trouvé une dotation sérieuse, mais il ne sera pas inutile de reproduire pour ceux qui s'abandonnent à l'idée d'un relèvement rapide avec un minimum d'impositions et de restrictions ce que le professeur Jèze écrivait au lendemain de la création de l'avant-dernière caisse d'amortissement.

« L'efficacité d'une caisse d'amortissement dépend uniquement de ce qu'on y verse. Plus on y verse d'argent plus on amortit vite. L'argent ne peut provenir en abondance que de l'impôt. Cela revient à dire que plus les contribuables consentent à payer d'impôts pour l'amortissement, plus l'extinction de la dette est rapide. On s'en

doutait, sans qu'il fut besoin de faire intervenir une caisse d'amortissement. Telle est la vérité toute nue. »

Et nous concluerons en ajoutant, toujours avec le même professeur :

« Une des conditions essentielles pour l'amortissement de la dette, c'est non pas une caisse d'amortissement, ni une dotation initiale considérable, mais la volonté persévérante de payer tous les impôts nécessaires pour le remboursement de la dette. Si cette volonté existe, il n'est pas besoin d'une caisse d'amortissement. Si cette volonté n'existe pas ou vient à se relâcher aucune caisse d'amortissement ne pourra y suppléer. »

Or, malheureusement, en France on est loin d'avoir cette volonté persévérante et toutes les caisses d'amortissement même les mieux organisées n'arriveront pas, c'est à craindre, à nous l'inculquer.

CHAPITRE X

Les débuts de la Caisse d'amortissement

Conformément à l'article 2 de la loi du 7 août 1926, le conseil d'administration de la caisse se compose de

vingt et un membres, comprenant, outre le président, un comité financier et un comité technique : le premier plus spécialement chargé de la gestion et de l'amortissement des bons de la défense nationale ; le second de l'exploitation du monopole des tabacs.

M. Albert Lebrun, vice-président du Sénat, ancien ministre, fut nommé président du conseil d'administration. M. Milan, sénateur, fut désigné par le Sénat comme président du comité financier et, le conseil d'administration étant constitué, les comités commencèrent à fonctionner.

Nous suivrons plus particulièrement les opérations du comité financier chargé, nous venons de le dire, de la gestion et de l'amortissement des bons de la défense nationale.

Dès le 15 septembre, ce comité, avec l'agrément et l'appui du gouvernement, décidait d'émettre un emprunt à long terme qui pourrait s'élever au montant de la dette flottante, c'est-à-dire à 46 milliards de francs. Il procédait immédiatement à l'émission d'une première tranche de 3 milliards de francs d'obligations dont le service financier est, on le sait, garanti par l'ensemble de ses recettes et notamment celles de l'exploitation industrielle des tabacs.

Voici résumées les indications essentielles concernant cette émission :

Montant, 3 milliards ; émission du 7 au 15 octobre au maximum ; les obligations seront d'une valeur nominale de 500 francs, portant jouissance du 1^{er} octobre 1926, et seront émises au pair. L'amortissement se fera en quarante ans.

La souscription est exclusivement libérable en bons de la Défense nationale.

Les intérêts sont fixés à 6 % par an, payables semestriellement à raison de 3% par semestre. Ces obligations porteront, en outre, un revenu variable de 0,50 par an et par titre pour chaque excédent annuel de 100 millions du montant des ventes de tabacs, sur un produit au delà de 2 milliards, soit au minimum 5 francs pour une année.

Le prix de remboursement sera majoré d'une prime minimum de 100 francs et égale à 5 francs par obligation pour chaque excédent de 100 millions du montant des sommes encaissées au titre de la vente des tabacs sur un produit fixe au delà de 2 milliards.

Ces obligations sont exemptées de toutes taxes spéciales frappant les valeurs mobilières : impôt sur le revenu des valeurs mobilières, droits de timbre, droits de transmission.

Deux questions se posent aussitôt au sujet de cet emprunt.

Le moment était-il propice pour le lancer avec chances de le voir pleinement réussir ?

Le conseil d'administration de la caisse d'amortissement avait-il le droit d'émettre un emprunt sans y avoir été autorisé par le Parlement?

En ce qui concerne l'opportunité nous trouvons l'avis du gouvernement dans l'exposé des motifs servant de préface au projet de budget pour 1927. Non seulement, il approuve l'initiative du conseil d'administration, mais il lui fait adroitement comprendre qu'il s'est montré quelque peu timide et qu'il aurait pu faire plus grand. Il l'excuse cependant en soulignant que « quelque prudence est légitime de la part d'un établissement nouveau, qui s'efforce de placer ses premiers titres sans posséder une clientèle habituelle, sans avoir mesuré la valeur exacte de son crédit, sur un marché encore convalescent de la crise grave qu'il a traversée... ».

A vrai dire, l'opération était délicate et le succès problématique. Les épargnants français sont habitués aux bons de défense nationale qui leur donnent satisfaction à tous les points de vue. On vient d'en élever le taux de l'intérêt, il est facilement réalisable, il est exempt d'impôts, il peut en certain cas remplacer la monnaie.

Ouvert le 7 octobre, clos le 15 du même mois, l'emprunt était entièrement couvert, nous dit-on, dans la matinée du jour de clôture. Les souscriptions reçues dans l'après-midi étaient venues en excédent.

On était loin du grand succès prévu par ceux qui avaient taxé de timidité la décision prise par le Conseil

d'administration, de limiter son premier emprunt à 3 milliards. Les porteurs de bons n'avaient montré aucun empressement à souscrire et leur abstention n'avait rien de bien rassurant pour les emprunts futurs.

Quant à la question de légalité, il semble bien que le professeur Jèze ait raison lorsqu'il affirme que le conseil d'administration et le gouvernement ont commis un excès de pouvoir.

« La caisse d'amortissement commence mal, dit-il. Elle débute par une illégalité.

» Le principe traditionnel, rappelé par une loi récente de finances, est que les emprunts, quels qu'ils soient, doivent être votés par le Parlement. »

Puis il se demande comment la caisse d'amortissement a pu méconnaître ce principe fondamental. Comment le gouvernement a pu s'associer à l'illégalité commise par la caisse d'amortissement.

L'article 6 de la loi du 7 août 1926, répondra-t-on permet à la caisse de se faire consentir des avances et d'émettre des titres gagés, le cas échéant, sur les recettes des tabacs. Le taux de l'intérêt et la nature des titres feront l'objet d'un décret rendu sur la proposition du ministre des finances après avis du conseil d'administration de la caisse.

Et on va en déduire que la loi permet à la caisse et au gouvernement d'émettre n'importe quel emprunt.

Erreur, riposte le professeur Jèze, qui est bien placé pour interpréter les articles de cette loi, puisqu'il faisait partie du comité des experts.

Et il donne des explications qu'il semble bien difficile de réfuter.

Le texte de l'article 6 n'est que l'application d'une recommandation du comité des experts. « Ce comité a prévu le cas où les demandes de remboursement des bons de la Défense excéderaient les ressources disponibles de la caisse. C'est pour parer à ce déficit temporaire que le comité a proposé de permettre à la caisse de se faire consentir des avances et d'émettre des titres gagés, le cas échéant, sur les recettes des tabacs.

» Avances temporaires au moyen de la création de délégations, c'est-à-dire de titres à très court terme, escompte des recettes des tabacs, spécifie-t-il, voilà le programme des experts. Il ne s'agit là que de moyens de trésorerie et non d'emprunts à longue échéance influant sur la politique financière du pays.

» C'est ce qu'a voulu dire l'article 6 de la loi du 7 août 1926. »

Il est, en effet, difficile d'interpréter autrement cet article surtout si on le rapproche de l'article 81 de la loi des finances du 31 décembre 1921 qui proclame en ces termes le retour aux principes d'avant-guerre.

« Aucun emprunt ne peut être contracté, sous quelque forme que ce soit, qu'en vertu d'une loi spéciale. »

Et le sénateur Dausset, rapporteur du projet de budget de 1921, avait écrit dans son rapport :

« Si l'obligation de demander au législateur l'autorisation de contracter des emprunts n'est pas littéralement inscrite dans la constitution ou dans les lois organiques, elle découle de l'application du principe qui confère au pouvoir législatif seul le vote des dépenses et des impôts. »

Pour ses débuts la caisse d'amortissement aurait donc empiété sur les pouvoirs du Parlement. Doit-on s'en étonner ?

La création de la caisse d'amortissement, apparaît, il faut bien l'avouer, comme une mesure de défiance envers les milieux parlementaires. « Toutes les dispositions nécessaires ont été prises, disait le sénateur Milan, pour couper très nettement tous les ponts entre le Trésor public et la caisse d'amortissement. »

Il est clair que dans ces conditions, on devait s'attendre à des tentatives d'empiétement comme celle qui vient de se produire.

L'histoire des caisses d'amortissement est une longue suite d'incidents du même genre. Mais jusqu'alors c'étaient les pouvoirs publics qui semblaient avoir le monopole de ces empiétements.

Hodie mihi, cras tibi.

Chose digne de remarque le Parlement n'a pas réagi et la doctrine ne semble pas émue.

Le professeur Charles Gide souhaite même que pareils emprunts se multiplient.

« Si l'emprunt en cours réussit, comme il est probable, écrivait-il le 9 octobre, il n'y aura qu'à le recommencer jusqu'à ce que le chiffre des Bons soit ramené à un niveau raisonnable. »

Vu : Le Président,
Gaston JÈZE.

Vu : Pour le Doyen :
L'Assesseur,
H. TRUCHY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
Paul LAPIE.

Table des Matières

BIBLIOGRAPHIE	VII
CHAPITRE I ^{er} . — Les précédents	I
CHAPITRE II. — La proposition de loi Doumer-Chéron	8
CHAPITRE III. — Les autres propositions d'initiative parlementaire	25
CHAPITRE IV. — Le projet Clémentel	
CHAPITRE V. — Les projets Caillaux et Loucheur	49
CHAPITRE VI. — Le projet Painlevé	59
CHAPITRE VII. — Le projet Doumer à la Chambre des députés	72
CHAPITRE VIII. — La Caisse d'amortissement au Sénat	83
CHAPITRE IX. — Le projet Poincaré	90
CHAPITRE X. — Les débuts de la Caisse d'amortisse- ment	103

Achevé d'imprimer le 12 novembre 1926,
par Georges Thone, Imprimeur, Liège (Belgique)

IMPRIMERIE GEORGES THONE
LIÈGE (BELGIQUE)